

# **VÍNCULOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**DIAGNÓSTICO E PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO**

**Setembro de 2006**

# ÍNDICE

## **1. Introdução**

- 1.1. A evolução recente dos regimes de emprego na Administração Pública
- 1.2. Segue. As tendências de descentralização e desregulação
- 1.3. A situação em Portugal
  - 1.3.1. O Programa do Governo
  - 1.3.2. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005
- 1.4. A Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações
  - 1.4.1. Composição da Comissão
  - 1.4.2. Os trabalhos da Comissão
    - 1.4.2.1. Método
    - 1.4.2.2. Dificuldades encontradas
- 1.5. Estrutura do Relatório de Diagnóstico

## **2. Os recursos humanos na Administração Pública Portuguesa**

- 2.1. Efectivos: evolução e situação presente
  - 2.1.1. Dados disponíveis
  - 2.1.2. Emprego na Administração Pública e emprego total
    - 2.1.2.1. Evolução dos efectivos no Estado, nas Regiões Autónomas e nas Autarquias
    - 2.1.2.2. Distribuição dos efectivos por Ministérios e sua evolução
    - 2.1.2.3. Distribuição dos efectivos por grupos profissionais
    - 2.1.2.4. Distribuição dos efectivos por género, escalão etário e habilitações profissionais
- 2.2. Despesas com pessoal: evolução e situação presente
  - 2.2.1. Condicionanismos gerais
  - 2.2.2. Evolução das despesas em remunerações certas e permanentes por Ministério
  - 2.2.3. Transferências para a Caixa Geral de Aposentações
  - 2.2.4. Evolução das despesas com o pessoal em percentagem do Produto Interno Bruto
  - 2.2.5. Estimativa dos contributos da variação dos efectivos e da despesa média para o crescimento das despesas com pessoal
- 2.3. Confronto entre despesas com pessoal em Portugal e nos Estados membros da EU
  - 2.3.1. Emprego público em percentagem do emprego total

- 2.3.2. Despesas com pessoal em percentagem do Produto Interno Bruto
- 2.3.3. Despesa com pessoal em percentagem das receitas tributárias

2.4. Problemas detectados

2.5. Perspectivas de evolução preconizada

### **3. Os regimes de emprego na Administração Pública**

3.1. Os regimes de emprego e a sua complexidade

3.2. A progressiva indistinção dos pressupostos de aplicação da nomeação e do contrato

3.3. A utilização atípica de outros instrumentos de dotação de recursos humanos

3.3.1. Contratos de prestação de serviços (tarefa e avença)

3.3.2. Interposição de sujeitos não públicos

3.3.3. Recurso anómalo a instrumentos de mobilidade

3.4. Confronto entre os regimes de emprego

3.5. Apreciação dos regimes de emprego na Administração Pública

3.5.1. O regime de nomeação

3.5.2. O regime do contrato administrativo de provimento

3.5.3. O regime do contrato de trabalho

3.5.3.1. Vantagens

3.5.3.2. Riscos

3.5.3.3. Dificuldades de aplicação

3.5.4. Outros regimes

3.6. Dados de comparação internacional

3.6.1. A questão do tipo de funções desempenhadas em regime de nomeação e em regime de contrato

3.6.2. A questão do carácter vitalício do vínculo

3.6.3. Outras questões de natureza comparativa internacional relevantes para os regimes de emprego

3.7. Problemas detectados

3.8. Perspectivas de evolução preconizada

### **4. O regime de carreiras**

4.1. Concepção legal de carreira

4.1.1. Carreiras e categorias

4.1.2. Carreiras, habilitações literárias e profissionais

4.1.3. Grupos de pessoal e quadros de pessoal

4.1.4. Dinâmica de carreira, quadros de pessoal e sua crise

- 4.1.5. Modelo de carreira e modelo de posto de trabalho
- 4.1.6. Síntese avaliativa
- 4.2. Carreiras de regime geral
  - 4.2.1. Breve enquadramento legal
  - 4.2.2. Elenco das carreiras e breve avaliação
- 4.3. Carreiras de regime especial, corpos especiais e categorias isoladas
  - 4.3.1. Enquadramento jurídico e sua superação fáctica
  - 4.3.2. Elenco das carreiras e breve avaliação
- 4.4. Recrutamento para as carreiras
  - 4.4.1. O recrutamento e a selecção para ingresso na Administração Pública, em regime de nomeação e em regime de contrato
    - 4.4.1.1. A protecção constitucional do acesso à função pública
    - 4.4.1.2. Breve descrição do regime do concurso de ingresso
    - 4.4.1.3. Desvantagens do actual regime de concurso
  - 4.4.2. Casos especiais de ingresso na Administração Pública
    - 4.4.2.1. O ingresso em lugares de acesso
    - 4.4.2.2. O Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública
    - 4.4.2.3. A regularização de situações
- 4.5. O acesso e a progressão nas carreiras
  - 4.5.1. O acesso
  - 4.5.2. A progressão
  - 4.5.3. Casos especiais de desenvolvimento de carreira
  - 4.5.4. Síntese avaliativa dos regimes de acesso e de progressão nas carreiras
- 4.6. O regime de carreiras no contrato individual de trabalho
- 4.7. Os mecanismos de mobilidade
  - 4.7.1. Considerações gerais
  - 4.7.2. Mobilidade entre carreiras
    - 4.7.2.1. Intercomunicabilidade horizontal
    - 4.7.2.2. Intercomunicabilidade vertical
    - 4.7.2.3. Reclassificação profissional
    - 4.7.2.4. Reconversão profissional
    - 4.7.2.5. Síntese avaliativa
  - 4.7.3. Mobilidade entre serviços
- 4.8. Dados de natureza comparativa internacional sobre o procedimento de recrutamento e selecção
- 4.9. Problemas detectados
- 4.10. Perspectivas de evolução preconizada

## **5. O sistema remuneratório**

- 5.1. Quadro legal vigente e sua avaliação
  - 5.1.1. Caracterização legal do sistema remuneratório
  - 5.1.2. Evolução do quadro legal
    - 5.1.2.1. Distorções introduzidas
    - 5.1.2.2. A situação particular de corpos especiais e carreiras de regime especial
  - 5.1.3. Vantagens e desvantagens do sistema remuneratório indiciário
  - 5.1.4. Remunerações pelo desempenho
    - 5.1.4.1. A situação em Portugal
    - 5.1.4.2. Alguns dados de natureza comparativa internacional
- 5.2. Remunerações na Administração Estadual
  - 5.2.1. Evolução da estrutura da tabela de remunerações
    - 5.2.1.1. Do NSR à actualidade
    - 5.2.1.2. Remunerações de cada carreira em percentagem da remuneração da carreira técnica superior
    - 5.2.1.3. Leque salarial por carreira e por grupos de carreiras
    - 5.2.1.4. Taxa média de variação anual e taxa implícita de evolução do leque salarial
  - 5.2.2. Outros componentes da remuneração: os suplementos
  - 5.2.3. Remunerações do pessoal em regime de nomeação e em regime de contrato individual de trabalho na Administração Pública
- 5.3. Síntese conclusiva
- 5.4. Problemas detectados
- 5.5. Perspectivas de evolução preconizada

## **6. Síntese final**

## 1. Introdução

### 1.1 A evolução recente dos regimes de emprego na Administração Pública

Desde o séc. XIX que os trabalhadores da Administração Pública têm estado sujeitos, na generalidade dos Estados ocidentais, a um estatuto jurídico-funcional específico, destinado a garantir a prossecução isenta do interesse público e o respeito da legalidade. Tal estatuto corresponde ao chamado *modelo de carreira*, cujos elementos fundamentais contam do quadro seguinte<sup>1</sup>.

#### MODELO DE CARREIRA

- Estatuto de direito público, livre e unilateralmente modificável pela Administração
- Nomeação vitalícia
- Integração numa organização hierárquica
- Sistema remuneratório estatutário
- Estruturação por carreiras rígidas
- Definição estatutária dos requisitos exigidos para o ingresso em cada carreira
- Não reconhecimento da experiência profissional fora da carreira
- Sistema de promoções e progressões salariais definido estatutariamente e assente principalmente nas qualificações e na antiguidade
- Regime de aposentação especial
- Estatuto disciplinar especial

Neste modelo, os funcionários públicos constituíam um corpo estável, tecnicamente competente e politicamente neutro, que pudesse assegurar de forma eficaz, permanente e imparcial o interesse público. Votada exclusivamente à prossecução do interesse da comunidade, definido pelos órgãos competentes, a Administração enquanto corpo burocrático deveria estar especialmente garantida contra a contaminação por quaisquer outros interesses, designadamente de natureza económica ou político-partidária.

Aspectos como a especial estabilidade do vínculo, as perspectivas de carreira e o sistema de pensões próprio devem entender-se à luz da intenção de criar e sustentar um corpo permanente de funcionários imune às vicissitudes político-governativas, isento perante o jogo partidário e protegido de pressões da sociedade civil. Tais aspectos compensavam, por outro lado, um nível remuneratório geralmente inferior ao do sector privado e o acréscimo de deveres, sujeições e restrições típico da Função Pública (traduzido, *v. g.*, nos deveres de conduta privada, nas limitações à liberdade de expressão ou à liberdade de participação política e na restrição ou proibição do direito de greve).

---

<sup>1</sup> Cfr. Christoph Demke, *European Civil Services between Tradition and Reform*, Instituto Europeu de Administração Pública, 2004, e Christoph Demke/Danielle Bossaert/Koen Nomden/Robert Pole, *La Fonction Publique dans l'Europe des Quinze*, Instituto Europeu de Administração Pública, 2001

O crescimento exponencial das funções do Estado ao longo do século XX e o inerente aumento do número de funcionários afectos ao seu desempenho originaram um crescimento muito significativo da despesa pública e da carga fiscal, cujo controle se tornou premente, em ordem ao bom funcionamento das economias. Conscientes deste custo pesado da máquina administrativa, sociedades com níveis de desenvolvimento político e cultural mais elevado colocam exigências acrescidas à Administração Pública e aos actores políticos, pressionando para que se faça mais e melhor com menores custos.

Neste contexto, o modelo de emprego dos funcionários públicos – em última análise, o próprio modelo tradicional de Administração, com o seu domínio de actuação, os seus objectivos e o seu instrumentário – encontra-se nas últimas décadas sob tensão crescente. Vários países, nomeadamente no quadro da OCDE e da União Europeia (UE), reagiram a esta nova situação com a adopção de programas de reforma mais ou menos amplos, que geralmente incluíam as seguintes estratégias:

- a) Redução da dimensão do Estado e das Administrações Públicas, através de políticas de redimensionamento, de privatização e de externalização de funções;
- b) Introdução de novos modelos de orçamentação, gestão e controle orientados para objectivos e resultados, numa perspectiva de evolução para modelos organizacionais flexíveis, tecnologicamente inovadores e inseridos numa lógica de decisão descentralizada e participativa;
- c) Modificação da natureza, modalidades e condições do emprego na Administração Pública, como forma de reduzir despesa e de responder às exigências dos novos modelos de gestão.

As reformas dos sistemas de emprego, no sentido de ultrapassar as dificuldades suscitadas pelo modelo de carreira, foram geralmente precedidas de reformas nos sistemas orçamentais e financeiros, nas estruturas organizacionais e nos sistemas de gestão<sup>2</sup>. De facto, para poder fazer o melhor uso possível dos seus recursos finitos, os Estados sentem necessidade de:

- a) Reorganizar, reestruturar e redimensionar o seu pessoal sempre que necessário;
- b) Recorrer a diversos tipos de contratos (publicísticos ou privatísticos, temporários ou permanentes, a tempo completo ou parcial) e a diversos tipos de especialização, em função das necessidades;
- c) Utilizar sistemas de gestão do desempenho que permitam recompensar, reconhecer e incentivar empenho, qualidade, resultados, poupanças e inovação.

---

<sup>2</sup> Christopher Pollit/Geer Bouckaert, “Trajectories of Modernization and Reform”, in *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000

Para responder a tais necessidades, as modificações introduzidas têm-se corporizado tendencialmente:

- a) Em maior flexibilidade contratual, com recurso a formas de contratação regidas pelo direito privado;
- b) Em alterações de alguns dos elementos do modelo de direito público, nomeadamente a estabilidade dos cargos, os sistemas remuneratórios, os critérios de acesso e desenvolvimento nas carreiras, os sistemas de recrutamento e os sistemas de pensões;
- c) No alinhamento das condições de trabalho dos funcionários públicos com as dos trabalhadores do sector privado.
- d) Em última análise, na multiplicação de regimes aplicáveis aos trabalhadores da Administração Pública, em variados graus e lógicas.

## 1.2. Segue. As tendências de descentralização e desregulação

As reformas adoptadas internacionalmente na gestão dos recursos humanos ao dispor das Administrações Públicas apresentam como uma das ideias-chave o princípio de que *deve dar-se aos gestores a possibilidade de gerir*.

Esse princípio manifesta-se nas seguintes linhas de força dos projectos reformadores:

- Responsabilização dos gestores dos organismos públicos por *resultados contratados*, em contrapartida de um financiamento global atribuído.
- Atribuição a esses gestores de *largos poderes de decisão sobre os recursos*, incluindo uma grande flexibilidade de recrutamento, dimensionamento e definição das condições de trabalho dos recursos humanos necessários à realização dos objectivos.
- *Nomeação dos dirigentes por períodos definidos*, com contratos referenciados a objectivos de desempenho.
- *Simplificação de regras administrativas*, como forma de facilitar a liberdade e flexibilidade necessária para os gestores se orientarem para os resultados que devem obter.
- *Atribuição de incentivos* pela realização desses resultados.

Esta descentralização e desregulação implicam que deixem de ser definidos centralmente aspectos como:

- O número de efectivos de cada organismo.
- Os conteúdos de cada posto ou categoria profissional.
- Os requisitos que os candidatos devem possuir para se candidatarem a lugares nos vários serviços.



- Os métodos de recrutamento.
- As operações de recrutamento.
- A definição das condições contratuais, nomeadamente em termos remuneratórios.
- A definição das condições de trabalho.
- Os critérios e métodos de promoção ou desenvolvimento profissional.
- Os mecanismos e incentivos de reconhecimento.

Nesta ordem de ideias, a legislação sobre gestão de recursos humanos foi sendo alterada, de acordo com as seguintes orientações:

- Limitar-se, tendencialmente, à definição de princípios gerais.
- Reduzir o número e pormenor das classificações de postos de trabalho.
- Possibilitar a flexibilidade funcional.
- Introduzir procedimentos de facilitação da cessação dos contratos, por extinção das necessidades e por mau desempenho.
- Dar liberdade aos organismos e agências para determinar as escalas profissionais e salariais de acordo com as suas necessidades, prioridades e mercados específicos.
- Permitir negociações colectivas com os sindicatos ao nível dos próprios serviços.

A avaliação destas experiências<sup>3</sup> aponta para o seu bom funcionamento no quadro de um sistema orçamental por objectivos e de um criterioso controlo de resultados; aponta ainda para um grau de aceitação elevado por parte dos trabalhadores.

No entanto, evidenciam-se algumas dificuldades quanto à capacidade de decisão dos gestores, à sobrecarga de tarefas e aos riscos de arbitrariedade e de eventual perda de eficiência em face de uma gestão mais centralizada.

Deve sublinhar-se, por outro lado, que a adopção regimes laborais próximos do sector privado tem de ser visto como uma peça de um esforço reformador mais amplo – concretamente, como instrumento de realização do modelo prosseguido de responsabilização por objectivos e de descentralização e desregulação das decisões.

Se, na pureza do regime, a contrapartida da adopção de regras laborais privadas é uma maior margem negocial do conteúdo da relação de emprego e um equivalente reforço da força normativa de contratos colectivos, a questão da descentralização também se coloca no que respeita à negociação colectiva, em que se verificam tendências para

---

<sup>3</sup> V. United States General Accounting Office, *Managing for Results - Experiences Abroad Suggest Insights For Federal Management Reforms* 1995

negociar, ao nível dos próprios departamentos, matéria salarial e outras condições de trabalho, como, por exemplo, horários. Em vários países, como no Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, admite-se até a possibilidade de definir local e individualmente salários, condições de trabalho e qualificações necessárias.

Mas noutros países, como na França e na Alemanha, o sistema obedece ainda a um conceito uniforme e centralizado. E na Holanda, apesar de se ter operado um profundo alinhamento das condições de trabalho com o sector privado, foi reforçada a centralização da gestão de pessoal, sendo definidos centralmente o sistema de avaliação, o sistema de salários, as pensões e a segurança social e as condições de emprego.

### **1.3. A situação em Portugal**

#### **1.3.1. O Programa do Governo**

Os problemas acima enunciados desde há longos anos que se vêm igualmente sentindo em Portugal; e a reforma do Estado na vertente do regime de emprego, carreiras, remunerações e restantes condições de trabalho do respectivo pessoal tem sido anunciada ou tentada, como diferentes âmbito e variáveis graus de sucesso, praticamente desde os primeiros tempos da Democracia – em simultâneo com o crescimento do aparelho administrativo destinado a responder às exigências do Estado Social.

O Programa do XVII Governo Constitucional não se afasta desta tendência reformadora. No Capítulo V – *“Modernizar a Administração Pública para um País em crescimento”* –, nos seus pontos 2 – *“Qualificar os recursos humanos e as condições de trabalho”* – e 3 – *“Adequar a Administração aos objectivos de crescimento”* –, são expressamente previstas, entre outras medidas:

- “Favorecer a mobilidade dos funcionários e a flexibilização das condições de trabalho, nomeadamente através do regime de tempo parcial, de partilha de postos de trabalho e do tele-trabalho;
- “Restabelecer os prémios de honra e pecuniários ao mérito e à excelência no desempenho de funções públicas;
- “Simplificar o procedimento das promoções extraordinárias por mérito;
- “Aplicar o regime de contrato de trabalho a novas admissões na Administração Pública que impliquem o exercício de funções permanentes, desde que não se trate de funções de soberania;
- “Criar a regra global de entrada de um elemento recrutado do exterior por cada duas saídas para aposentação ou outra forma de desvinculação. Este programa

visará diminuir, em pelo menos 75 mil efectivos, o pessoal da Administração Pública, ao longo dos quatro anos da legislatura.”

### **1.3.2 A Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005**

Para cumprimento daquela (e de outras) parte(s) do Programa, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, publicada em 30 de Junho de 2005 (Anexo I), veio “determinar a revisão do sistema de carreiras e remunerações dos funcionários públicos e dos demais servidores do Estado, subordinada aos seguintes princípios:

- a) “Avaliar o sistema actual, as distorções existentes e o impacte que tem tido na evolução da despesa pública;
- b) “Associar a evolução profissional dos funcionários e as correspondentes remunerações fundamentalmente à avaliação do desempenho, ao mérito demonstrado, aos resultados obtidos individualmente e aos resultados obtidos pelos serviços, de forma a estimular o espírito de pertença às organizações públicas, o trabalho de equipa e as funções de liderança;
- c) “Reforçar as condições de mobilidade de trabalhadores entre o sector público e o sector privado;
- d) “Diminuir o número de carreiras;
- e) “Assegurar a articulação com a revisão do sistema de avaliação de desempenho e a concepção do sistema de avaliação dos serviços;
- f) “Permitir a evolução de um sistema fundamentalmente apoiado numa concepção de carreira para um sistema fundamentalmente apoiado numa concepção de emprego com regime aproximado ao regime geral de trabalho;
- g) “Reservar tendencialmente o regime público de carreira para as funções relacionadas com o exercício de poderes soberanos e de poderes de autoridade;
- h) “Criar alternativas aos mecanismos automáticos de evolução profissional e remuneratória que permitam uma rigorosa planificação da evolução orçamental em matéria de despesas de pessoal;
- i) “Ponderar a introdução de prémios, designadamente de natureza pecuniária, em articulação com os desempenhos demonstrados;
- j) “Articular a revisão de carreiras e remunerações com as condições de trabalho, designadamente as relativas ao horário de trabalho”.

Consta ainda da mesma Resolução a decisão de “constituir uma comissão encarregada de proceder à revisão referida no número anterior, nomeada por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro de Estado e das Finanças, que:

- a) “Proceda à avaliação da situação actual e desenvolva os princípios a que deve subordinar-se o novo sistema até 30 de Novembro de 2005;
- b) “Prepare toda a legislação necessária à revisão do sistema de carreiras e remunerações até 30 de Abril de 2006;
- c) “Acompanhe o processo de aprovação e entrada em vigor do novo sistema até 31 de Dezembro de 2006”.

Determinou ainda o Conselho de Ministros que “... a comissão funcione com o apoio técnico da Direcção-Geral da Administração Pública e com o apoio logístico da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, que, para o efeito, pode solicitar as informações e toda a colaboração necessária a outros serviços públicos”.

Em execução desta determinação, foi agregada à Comissão, para a apoiar a título permanente, uma equipa de técnicos constituída por três elementos do quadro daquela Direcção-Geral (um deles igualmente membro da Comissão) e um elemento da Direcção-Geral do Orçamento.

## **1.4. A Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações**

### **1.4.1. Composição da Comissão**

A Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações ficou assim constituída<sup>4</sup>:

- a) Prof. Doutor Luís Manuel da Costa Sousa da Fábrica, que presidirá;
- b) Prof. Doutor Carlos Alberto Alves Marques;
- c) Dr. Orlando Pinguinha Caliço;
- d) Dra. Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes;
- e) Dr. António Esperto Ganhão;
- f) Dr. Eduardo Dias Sequeira;
- g) Dra. Maria da Conceição Albuquerque Cardoso Reis Ventura;
- h) Mestre António José Nunes de Carvalho;
- i) Dr.<sup>a</sup> Olga Correia Lourenço.

---

<sup>4</sup> V. o Despacho conjunto n.º 793/2005, de 14 de Setembro de 2005, do Primeiro-Ministro e do Ministro de Estado e das Finanças, publicado em 14 de Outubro do mesmo ano, que foi alterado pelo Despacho conjunto n.º 250/2006, de 23 de Janeiro de 2006, dos mesmos membros do Governo, publicado em 13 de Março deste ano (Anexo II).

## **1.4.2. Os trabalhos da Comissão**

### **1.4.2.1. Método**

Sendo ampla e heterogénea a constituição da Comissão, esta optou por dedicar as primeiras sessões, a partir do próprio dia 14 de Outubro de 2005, a um debate interno, sem ordem de trabalhos predefinida, tendo em vista surpreender os aspectos que a sensibilidade, os conhecimentos e a experiência profissional de cada um dos seus membros apontavam como mais relevantes, para que sobre eles pudesse incidir a análise subsequente.

Simultaneamente, foi elaborada uma lista de entidades a ouvir a título pessoal ou institucional, seleccionadas pela reconhecida competência e experiência nas áreas sobre que a Comissão devia trabalhar<sup>5</sup>. Uma súmula de tais audições consta do Anexo III ao presente relatório (os depoimentos não estão identificados, nem ordenados segundo qualquer critério, em resultado de um compromisso de anonimato assumido com as entidades ouvidas, de modo a eliminar condicionamentos de qualquer tipo). Ouviu-se ainda o Prof. Pedro Portugal e o Dr. Rui Gonçalves, a propósito de questões específicas abrangidas no objecto dos trabalhos.

Publicitou-se na página electrónica da Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP) um apelo à emissão de sugestões relativas aos assuntos sobre que a Comissão se devia debruçar (Anexo IV).

Lançaram-se dois inquéritos a serviços da Administração Pública: um, sobre a aplicação do contrato individual de trabalho na Administração Pública (Anexo V); outro, sobre os montantes e distribuição por grupos profissionais de certos suplementos remuneratórios (Anexo VI).

Solicitaram-se ainda dois estudos comparativos a entidades externas, tendo o primeiro como objecto a comparação entre parâmetros remuneratórios na Administração Pública e no sector privado e destinando-se o segundo a aferir o desenvolvimento de carreiras e os respectivos níveis remuneratórios nas administrações nacionais de alguns países europeus.

Com a promoção da DGAP, foi também organizado um Seminário Internacional sobre as temáticas envolvidas no âmbito de actividade da Comissão, que decorreu nos dias 23 e 24 de Março de 2006 (Anexo VII).

Finalmente, foi chegando à Comissão variada documentação, com origem e conteúdo diversos. No Anexo VIII, dá-se conta da que se encontra disponível em suporte de papel.

---

<sup>5</sup> Foram ouvidos a título individual o Prof. Valadares Tavares, o Eng. Roberto Carneiro, a Dra. Isabel Corte-Real, a Dra. Teresa Caupers, o Dr. Figueiredo Lopes, o Dr. Pessoa de Amorim, o Dr. Carlos Mamede, o Dr. Simões Pereira, o Gen. Luís Sequeira e o Dr. Pedroso Lima. Foram ainda ouvidos os responsáveis pelos departamentos de Recursos Humanos do BCP e da IBM Portuguesa, bem como os dirigentes da Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública, da Frente Sindical da Administração Pública e do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado.

#### **1.4.2.2. Dificuldades encontradas**

A principal dificuldade foi, sem margem para dúvidas, a escassez de tempo para levar a cabo as tarefas solicitadas à Comissão, atenta a vastidão das temáticas directa ou indirectamente implicadas. O resultado final reflectirá inevitavelmente, em maior ou menor grau, tais condicionalismos temporais, representando o compromisso que a Comissão conseguiu atingir entre o volume do trabalho e o prazo para o realizar.

As iniciativas que a Comissão promoveu ou a que se associou tiveram um sucesso variável.

De um modo geral, pode considerar-se gorado o convite que se fez à remessa de sugestões por quaisquer interessados. Para além de uma dúzia de exposições relativas a casos concretos, em regra peticionando a alteração de um ou outro dispositivo legal, não foram recebidas reflexões sobre qualquer dos assuntos em agenda.

Os inquéritos lançados aos serviços ou não foram respondidos, pura e simplesmente, ou, quando o foram, padecem em geral de insuficiências e imprecisões que comprometem uma visão clara da situação efectivamente existente. As conclusões deles retiradas, na sua grande parte, resultam, mais do esforço de interpretação da Comissão do que das realidades directamente descritas. Mencione-se a este propósito a surpreendente reacção de alguns institutos públicos de regime especial, que invocaram como fundamento de recusa das informações solicitadas a circunstância de não se encontrarem abrangidos pelo âmbito de intervenção da Comissão.

Quanto aos estudos encomendados e ao seminário realizado, sofreram ambos do problema já referido da escassez de tempo. Os estudos foram especialmente afectados, pois não puderam sequer ser levados em conta no presente Relatório, sob pena de se atrasar intoleravelmente a conclusão deste.

Outro grande obstáculo que se deparou à Comissão foi a insuficiência dos dados quantitativos referentes aos efectivos e às remunerações. Os dados disponíveis são, na sua generalidade, incompletos num ou noutro aspecto, e não raro contraditórios entre si. Devem, por isso, ser lidos como expressão de tendências mais ou menos firmes, e não como realidades quantitativas sólidas. As conclusões retiradas desses dados não podem, pois, deixar de ser algo relativizadas.

#### **1.5. Estrutura do Relatório de Diagnóstico**

O presente Relatório constitui o resultado principal dos trabalhos atrás descritos e traduz o estado actual da actividade da Comissão. O seu objectivo primordial é realizar um diagnóstico dos problemas com que se defronta a gestão dos recursos humanos da Administração Pública, complementado com o esboço das alternativas de solução configuráveis no momento presente.

O texto subsequente encontra-se dividido em cinco partes. Começa por apresentar a evolução dos efectivos da Administração Pública, situando-a no contexto do país e das administrações públicas de alguns estados da União Europeia, e tenta dar uma resposta fundada à questão de saber se o acréscimo da despesa se deve (mais) ao aumento dos efectivos ou ao aumento das remunerações. Seguidamente, procede-se à análise dos regimes de emprego público actualmente existentes, com o objectivo de determinar as diferenças existentes no plano dos pressupostos, do conteúdo e dos efeitos das diversas modalidades das relações jurídicas de emprego público, bem como a respectiva justificação. O ponto subsequente tem por objecto as carreiras, nas vertentes da estrutura, das modalidades e das formas de acesso e progressão, com referências adicionais ao respectivo regime no quadro do contrato individual de trabalho. O sistema remuneratório é tratado a seguir, expondo-se o modelo indiciário nos seus traços gerais e acompanhado a evolução da estrutura da tabela de remunerações. Por fim, alinham-se as conclusões que foram sendo retiradas ao longo da exposição.

Uma nota final, de natureza terminológica. Em vez das expressões “Administração Central”, “Administração Regional” e “Administração Local”, algo ambíguas, utilizar-se-á no texto:

- a) A expressão “Estado” ou “Administração Estadual” – para designar as entidades que compõem a Administração Directa e Indirecta do Estado (com exclusão das entidades públicas empresariais, EPEs);
- b) A expressão “Administração Regional” – para designar as entidades que integram a Administração das Regiões Autónomas;
- c) A expressão “Administração Autárquica” – para designar as entidades com natureza de autarquia local.

## **2. Os recursos humanos na Administração Pública Portuguesa**

### **2.1. Efectivos: evolução e situação presente**

#### **2.1.1. Dados disponíveis**

O conhecimento da situação do emprego na Administração Pública exige informação sobre a sua representatividade no total do emprego do país, sobre a forma como esta representatividade tem evoluído ao longo dos últimos anos e ainda sobre a distribuição dos efectivos de acordo com o tipo de vínculo estabelecido.

Porém, e apesar de o controle dos efectivos ter constituído uma preocupação comum a diversos Governos, a informação estatística disponível continua até hoje a sofrer de importantes lacunas. Uma realidade tão elementar como o próprio número total desses efectivos carece de dados fidedignos.

Para suprir esta necessidade têm sido ensaiadas diferentes vias:

- a) A realização de recenseamentos (em 1996 e 1999);
- b) A constituição de Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública (BDAP)<sup>6</sup>;
- c) O recurso aos dados fornecidos pelos serviços por ocasião da preparação dos Orçamentos de Estado;
- d) A realização de estimativas com base no número de subscritores da Caixa Geral de Aposentações e nos resultados do inquérito ao emprego do Instituto Nacional de Estatística.

---

<sup>6</sup> A Lei do OE/2006 (art. 19º da Lei nº 60-A/2005, de 30 de Dezembro), veio prever sanções para o incumprimento da obrigação por parte dos serviços de carregamento da Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública (BDAP), reportado a 31/12/2005.



## 2.1.2. Emprego na Administração Pública e emprego total

Com a informação disponível referida no ponto anterior, estimou-se o volume de emprego na Administração Pública – incluindo todos os trabalhadores, independentemente da modalidade da relação jurídica de emprego, da Administração Estadual, Regional e Autárquica.

### Quadro 1 – Emprego no Sector “Administração Pública”

(Unidade: milhar)

	1995	2000	2004
Total do emprego	4225	5021	5123
Emprego na Administração Pública	638	749	755
Em % do emprego total	15,1	14,9	14,7

Fonte: Census 2001; Inquérito ao emprego do INE; Subscritores da Caixa Geral de Aposentações

Numa perspectiva diacrónica, observa-se que o peso do emprego da Administração Pública no total da economia nacional se reduziu em 0,4 pp.<sup>7</sup> entre 1995 e 2004.

### 2.1.2.1. Evolução dos efectivos no Estado, nas Regiões Autónomas e nas Autarquias

A Administração é constituída em larga percentagem por trabalhadores inscritos na CGA (cfr. *infra*). Ora, tomando como referência o número de subscritores da CGA constante do quadro seguinte, infere-se que os efectivos têm vindo a registar uma tendência quase uniforme de crescimento, atingindo em 2005 valores superiores em cerca de 13% aos registados no início da década de 90.

### Quadro 2 – Subscritores da Caixa Geral de Aposentações do sector “Administração Pública”

	Estado					Autarquias	Regiões Autónomas	Total de Subscritores da Admin. Pública
	Educação, Ensino Superior e Saúde	Justiça, Defesa e Admin Interna	Trabalho e Solidariedade e Finanças	Outros	Total do Estado			
1988	269.731	128.385	22.480	68.802	489.398	87.985	(a)	577.384
1990	291.758	132.124	23.204	74.766	521.852	88.264	(a)	610.116
1995	278.814	118.247	26.597	35.183	458.841	92.437	41.004	592.282
2000					540.025	108.153	51.586	699.764
2005	328.783	140.920	33.877	29.171	532.751	110.995	47.444	691.190

(a) Nestes anos os efectivos ao serviço da Administração Regional estão incluídos na Administração Estadual

Fonte: CGA

<sup>7</sup> Pontos percentuais.

Analisando o peso dos efectivos antes da aplicação do Novo Sistema Retributivo (NSR) (1988) e no período de 1990 a 2005 (Quadros 2 e 3), encontra-se ainda uma Administração Pública fortemente centralizada, onde o Estado absorve mais de três quartos do pessoal. A tendência vai, todavia, no sentido da redução deste peso do Estado como empregador, que caiu 7,7 pp. entre 1988 e 2005. Em contrapartida, as Regiões Autónomas e as Autarquias viram o seu volume de efectivos aumentar 18,7% (mais 25 000 empregos) entre 1995 e 2005, passando a representar 23% do total da Administração Pública

**Quadro 3 – Subscritores da Caixa Geral de Aposentações do sector “Administração Pública”, por subsectores**

	Estado	Autarquias	Regiões Autónomas
1988	84,8%	15,2%	(a)
1990	85,5%	14,5%	(a)
1995	77,5%	15,6%	6,9%
2000	77,2%	15,5%	7,4%
2005	77,1%	16,1%	6,9%

(a) Nestes anos os efectivos ao serviço da Administração Regional estão incluídos na Administração Estadual  
Fonte: CGA

### 2.1.2.2. Distribuição dos efectivos por Ministérios e sua evolução

**Quadro 4 – Evolução dos efectivos da Administração Estadual por grupos de Ministérios**

	Educação, Ens. Superior e Saúde	Justiça, Defesa e Administração Interna	Trabalho, Finanças	Restantes Ministérios	Total
1988	55,1%	26,2%	4,6%	14,1%	100,0%
1990	55,9%	25,3%	4,4%	14,3%	100,0%
1995	60,8%	25,8%	5,8%	7,7%	100,0%
2000	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
2005	61,7%	26,5%	6,4%	5,5%	100,0%

(a) – A CGA não dispõe de informação discriminada por Ministérios  
Fonte: CGA

Em termos de efectivos, os sectores [Educação/Ensino Superior/Ciência] e [Saúde] são claramente determinantes, tendo aumentado o seu peso no total dos efectivos do Estado de 55,1% em 1988 para 61,7% em 2005.

Se a estes sectores juntarmos [Justiça, Defesa e Administração Interna], atingimos um valor próximo dos 90% do universo da Administração Estadual; e se aos dois agrupamentos forem ainda adicionados [Finanças e Trabalho e Solidariedade], chegamos a 95% do volume global do emprego estadual.

Por contraste, deve notar-se que os restantes Ministérios reduziram os efectivos para menos de metade no período 1988-2005, representando em 2005 apenas 5,5% do total da Administração Estadual.

### 2.1.2.3. Distribuição dos efectivos por grupos profissionais

Uma análise da distribuição dos efectivos por grupos profissionais permite avaliar o seu grau de tecnicidade, que se encontra em relação com a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Por outro lado, importa ter presente que a componente “preço” das despesas com pessoal será tanto mais significativa quanto maior for o número de efectivos titulares de categorias/carreiras de regime especial e corpos especiais, dado o carácter mais favorável dos respectivos sistemas retributivos em face do aplicado aos efectivos do regime geral.

Para analisar a composição dos efectivos ao serviço da Administração Estadual e Autárquica, consideram-se os dados comunicados à Direcção-Geral do Orçamento no quadro da preparação do Orçamento de Estado para 2006, assim como os dados fornecidos pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (Quadro 5)<sup>8</sup>.

**Quadro 5 – Distribuição dos efectivos do Estado e das Autarquias por grupos profissionais**

Grupos Profissionais	Educação, Ensino Superior e Saúde	Justiça, Defesa e Administração Interna	Trabalho e Solidariedade e Finanças	Restantes Ministérios	Total do Estado	Em percentagem do total de efectivos	Autarquias
Dirigentes	24,0%	8,1%	33,5%	34,3%	100,0%	1,6%	1,9%
Técnico Superior	27,3%	22,8%	18,9%	31,0%	100,0%	5,1%	8,3%
Técnico	5,0%	49,5%	34,6%	10,9%	100,0%	3,9%	1,6%
Técnico Profissional	30,6%	10,8%	26,1%	32,5%	100,0%	2,9%	7,1%
Administrativo	64,7%	14,1%	6,5%	14,8%	100,0%	8,7%	13,1%
Operário e Auxiliar	79,9%	10,4%	2,3%	7,4%	100,0%	15,8%	55,1%
Docente	98,9%	0,3%	0,1%	0,6%	100,0%	33,8%	
Informático	43,3%	14,3%	16,8%	25,5%	100,0%	0,6%	0,8%
Defesa e Segurança	0,5%	99,5%	0,0%	0,0%	100,0%	17,8%	
Investigação <sup>9</sup>	12,8%	71,4%	0,1%	15,7%	100,0%	0,7%	
Médicos	95,4%	4,6%	0,0%	0,0%	100,0%	3,1%	
Enfermeiros	99,2%	0,7%	0,0%	0,0%	100,0%	4,4%	
Diagnóstico Terapêutico	96,7%	3,3%	0,0%	0,0%	100,0%	0,9%	
Equiparados a Gestores Públicos	15,7%	9,8%	25,5%	49,0%	100,0%	0,0%	
Outros Dirigentes	19,7%	13,9%	16,7%	49,7%	100,0%	0,1%	
Restante Pessoal	3,1%	0,1%	25,8%	71,0%	100,0%	0,6%	12,2%
Total de efectivos	63,3%	25,0%	4,8%	6,9%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: DGO e DGAL

<sup>8</sup> Convirá notar que este Quadro reflecte um universo mais amplo do que o dos quadros antecedentes, que se limitavam ao pessoal inscrito na CGA.

<sup>9</sup> O mapa integra neste grupo os efectivos da carreira de investigação científica e da carreira de investigação criminal.

Da informação constante do referido quadro resulta que:

- a) Mais de 3/4 do total de efectivos diz respeito a docentes (33,8%), pessoal de defesa e segurança (17,8%), pessoal operário e auxiliar (15,8%) e administrativo (8,7%);
- b) Nos Ministérios da Educação, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e da Saúde concentram-se: (i) os docentes (98,9%); (ii) o pessoal operário e auxiliar (79,9%); (iii) o pessoal administrativo (64,7%) bem como a quase totalidade dos médicos, enfermeiros e pessoal técnico de diagnóstico e terapêutica;
- c) Nos Ministérios da Justiça, Administração Interna e Defesa concentra-se o pessoal de defesa e segurança (99,5%), investigação (71,4%) e técnico (49,5%);
- d) Nos Ministérios do Trabalho e Solidariedade e das Finanças, que abrangem em conjunto 4,8% dos efectivos, cerca de 61% do pessoal pertence aos grupos técnico e técnico profissional;
- e) Nas Autarquias, mais de metade dos efectivos (55,1%) concentra-se nos grupos de pessoal “Operário e auxiliar”.

#### **2.1.2.4. Distribuição dos efectivos por género, escalão etário e habilitações profissionais**

Recorrendo aos dados (provisórios) constantes da BDAP em 31 de Dezembro de 2005 relativos à Administração Estadual (Directa e Indirecta), observa-se a seguinte distribuição por género, escalão etário e habilitações literárias, tomando como referência o universo dos funcionários e agentes administrativos e ainda o pessoal em regime de contrato individual de trabalho, de contrato a termo certo, de tarefa e de avença.

**Quadro 6 – Distribuição por Género**

<b>Género</b>	<b>Nº de trabalhadores</b>	<b>Estrutura percentual</b>
Feminino	339 708	60,8
Masculino	219 105	39,2
<b>TOTAL</b>	<b>558 813</b>	<b>100</b>

Quadro 7 - Distribuição por Escalões Etários

Escalão etário	Nº de trabalhadores	Estrutura percentual
[18..24]	22 117	4,0
[25..29]	47 033	8,4
[30..34]	68 863	12,3
[35..39]	74 132	13,3
[40..44]	82 516	14,8
[45..49]	91 288	16,3
[50..54]	87 061	15,6
[55..59]	55 289	9,9
[60..64]	21 882	3,9
[65..70]	8 632	1,5
<b>TOTAL</b>	<b>558813</b>	<b>100,0</b>

Quadro 8 - Distribuição por Habilitações Literárias

Habilitações Literárias	Nº de trabalhadores	Estrutura percentual
Menos de 4 anos de escolaridade	1 308	0,2
4 anos de escolaridade (1º ciclo ensino básico)	52 115	9,3
6 anos de escolaridade (2º ciclo ensino básico)	41 655	7,5
9º ano (3º ciclo ensino básico)	68 255	12,2
11º ano	50 985	9,1
12º ano (ensino secundário)	68 917	12,3
Curso Tecnológico/Profissional/Outros nível III	2.823	0,5
Bacharelato	38 916	7,0
Licenciatura	201 319	36,0
Mestrado	10 836	1,9
Doutoramento	9 535	1,7
Habilitação desconhecida	12 149	2,2
<b>TOTAL</b>	<b>558 813</b>	<b>100,0</b>

## 2.2. Despesas com pessoal: evolução e situação presente

### 2.2.1. Condicionalismos gerais

No período de 1985 a 2005, diversos factos relevaram de forma significativa para evolução do peso das despesas com o pessoal:

- a) Passaram a ser tributados os vencimentos dos funcionários, com o consequente aumento do valor nominal para compensação;
- b) Verificou-se um significativo aumento do número de efectivos;
- c) Aumentou a remuneração média por trabalhador, em virtude da entrada em vigor do NSR e de outras alterações no contexto legal e regulamentar aplicável à função pública (p. ex., proliferação de quadros com dotação global e, consequentemente, mais promoções);
- d) Cresceu o montante das transferências do Estado para a CGA.

### 2.2.2. Evolução das despesas em remunerações certas e permanentes por Ministério

Com vista à determinação dos Ministérios que mais contribuíram para o aumento dos encargos com pessoal, seleccionaram-se as rubricas do subagrupamento “Remunerações certas e permanentes” (RCP), que constitui a principal parcela das despesas com o pessoal (cfr. *infra*, Quadro 39), e agruparam-se os Ministérios com maior peso.

**Quadro 9 – Despesas em remunerações certas e permanentes por “agrupamento de Ministérios”**

Anos	Educação, Ensino Superior e Saúde	Justiça, Defesa e Administração Interna	Restantes Ministérios	Total
1996	65,9%	20,8%	13,3%	100,0%
2001	66,7%	20,5%	12,8%	100,0%
2005	66,7%	21,1%	12,2%	100,0%

Fonte: DGO

No período em referência, os Ministérios do grupo [Educação, Ensino Superior e Ciência] e [Saúde] foram responsáveis por cerca de dois terços do total das “Remunerações Certas e Permanentes” da Administração Estadual. Em 2005, este grupo representou 66,7% das despesas em causa, correspondente a 61,7% dos efectivos (cfr. Quadro 4).

O peso destes Ministérios na despesa não foi afectado pela criação dos Hospitais SA, em finais de 2002, que diminuiu significativamente os encargos com RCP no Ministério da Saúde. Excluindo do total o Ministério da Saúde, para eliminar o efeito “Hospitais SA”, o peso dos ministérios da “Educação, Ensino Superior e Ciência”, de 2001 para 2005, passa de 46,3% para 50,9%.

Esta dominância dos sectores [Educação, Ensino Superior e Ciência] e [Saúde] aponta para a necessidade de os colocar na primeira linha de quaisquer políticas que incidam sobre efectivos e despesa com pessoal, sob pena de os esforços noutros sectores se virem a revelar carecidos de significado em termos macroeconómicos.

### 2. 2. 3. Transferências para a Caixa Geral de Aposentações

O modelo de financiamento da CGA constitui por si um factor de aumento do peso das despesas com o pessoal. De facto, como a contribuição do Estado para a CGA não é determinada em função dos vencimentos pagos aos seus funcionários no activo, mas em função das necessidades de financiamento daquele instituto público (aferidas pela diferença entre o volume das pensões pagas e o das quotas recebidas), o aumento verificado no montante das pensões pagas traduz-se num volume acrescido das transferências do Orçamento do Estado e, conseqüentemente, em maior despesa com o pessoal.

Como se mostra no Quadro 10, as transferências do Orçamento do Estado para a CGA no período de 1995-2005 passaram de 1.162 milhões de euros para 3.219 milhões de euros, o que traduz um crescimento médio anual de 10,7%, contra um aumento de 6,9% para o montante global das despesas com o pessoal.

**Quadro 10 – Transferências do Orçamento do Estado para a CGA**

Anos	Transf. do OE para a CGA	Despesas com pessoal <sup>10</sup>
(1)	(2)	(3)
1995	1.162	10.990
2000	2.020	17.329
2005	3.219	21.386

Valores em milhões de euros  
Fonte: INE e CGA

Admitindo como hipótese que a contribuição do Estado no período de 1995-2005 era, em proporção, igual à transferência verificada em 1995 (cerca de 13,2% da estimativa dos vencimentos implícitos nas despesas com pessoal em contabilidade nacional), então

<sup>10</sup> Estimativa com base nos dados das Contas Nacionais

os encargos com vencimentos e contribuições para a CGA corresponderiam nesse período, em média, a 98,4% do referido valor.

Uma diferença desta magnitude não põe em causa as conclusões a enunciar *infra*, em 2.2.5, sobre os contributos do aumento do número de efectivos e da remuneração média para o maior peso das despesas com o pessoal em Portugal, quando comparado com os nossos parceiros da UE (cfr. 2.3.2.).

#### **2.2.4. Evolução das despesas com o pessoal em percentagem do Produto Interno Bruto**

Em grande parte pelas razões referidas *supra*, em 2.2.1, o peso das despesas com o pessoal relativamente ao PIB apresentou nos últimos 20 anos um crescimento muito expressivo, passando de cerca de 9,5% em 1985 para 14,5% em 2005.

**Quadro 11 – Despesas com o pessoal em percentagem do PIB**

Ano	Despesas com pessoal em % do PIB
1985	9,5
1990	11,2
1995	12,9
2000	14,2
2005	14,5

Fonte: 1995; 2000 e 2005 – Eurostat; 1990 base AMECO; 1985 estimativa do PIB reflectindo a mudança de base das Contas Nacionais.

#### **2.2.5. Estimativa dos contributos da variação dos efectivos e da despesa média para o crescimento das despesas com pessoal**

Em face do assinalável crescimento verificado na despesa, justifica-se uma análise dos contributos do “efeito preço” (crescimento da despesa média por efectivo) e do “efeito volume” (aumento do número de efectivos) para esse crescimento.

Tomando em consideração o período de 1990-2002, de forma a não perturbar a análise com o fenómeno posterior da empresarialização dos Hospitais, observa-se que:

- a) As despesas com o pessoal em 1990 (ainda sem efeitos significativos da transição para o NSR, que se reflectiu principalmente nos exercícios de 1991 e 1992) representavam 11,24% do PIB e cresceram, nos 12 anos em referência, a



uma taxa média de 10,49% ao ano, representando em 2002 14,70% do PIB – um aumento de 3,46 pp.;

- b) No período em consideração, a taxa média anual de crescimento do PIB a preços correntes foi de 8,05%, pelo que as despesas com o pessoal apresentaram uma taxa de crescimento superior em 2,44 pp.;
- c) A estimativa para o crescimento médio anual dos efectivos totais é de 1,48%<sup>11</sup>;
- d) A despesa média anual por efectivo passou de 9 200 € em 1990 para 26 100 € em 2002, correspondendo a um crescimento médio anual no período de 8,88%, o que equivale a uma taxa superior em 0,83 pp. à do crescimento do PIB nominal; este aumento da despesa média por efectivo a uma taxa superior à do crescimento do PIB nominal acarreta só por si num crescimento do peso das despesas de pessoal no PIB, mesmo sem aumento do número de efectivos:
- e) Se não se tivesse verificado crescimento líquido do número de efectivos, e considerando a despesa média por efectivo verificada em 2002, o rácio da despesa com o pessoal relativamente ao PIB ter-se-ia fixado naquele ano em 12,32%, o que traduz um acréscimo de 1,44 pp. relativamente a 1990;
- f) Um acréscimo de 1,09 pp. devido ao efeito do aumento da despesa média e de 2,37 pp. devido ao aumento dos efectivos significa que o aumento do peso do rácio da despesa no PIB, no período de 1990-2002, é explicado em 31,4% pelo aumento da despesa média, e em 68,6% pelo aumento do número de efectivos.

Para avaliar em que medida o aumento da transferência para a CGA afecta o contributo da despesa média por activo, efectuou-se o mesmo exercício deduzindo à despesa com o pessoal em 2002 a estimativa da diferença entre a transferência realizada e a transferência devida, considerando como devida uma transferência de montante equivalente a 13,2% dos vencimentos. Neste cálculo, o contributo da despesa média por efectivo reduz-se de 31,4% para 27,9% e o contributo do número de efectivos aumenta de 68,6% para 72,1%.

### **2.3. Confronto entre emprego público e despesas com pessoal em Portugal e nos Estados membros da EU**

#### **2.3.1. Emprego público em percentagem do emprego total**

A informação disponível sobre efectivos, ou seja, a variável emprego público, não está harmonizada na União Europeia, razão porque não se dispõe de séries comparáveis para o conjunto dos países da União. Mas para alguns anos, e para Espanha, Finlândia, Holanda, Áustria e Irlanda, países que no quadro da União Europeia justificam a

---

<sup>11</sup> O número de efectivos foi estimado com base nos subscritores da CGA em 654 mil em 1990 e 780 mil em 2002.

comparação com Portugal, foi possível obter dados comparáveis no que respeita ao emprego público nos anos de 1995 e 2000.

**Quadro 12 – Emprego público no total do Emprego (%)**

Ano	Finlândia	Holanda	Áustria	Irlanda	Espanha	Portugal
1995	25	n.a	13	17	14	15
2000	23	10	11	15	12	15

n.a – não disponível

Fonte: OCDE para a série “Emprego público”; Eurostat para a série “Emprego total”

Enquanto em 1995 os valores para Portugal se situavam a 87% da média dos restantes países, em 2005 a correspondente percentagem passou já para 106%, ou seja, mais 19 pp.. Relativamente à Finlândia, país com maior volume de emprego público, a diferença passou de -10 pp. para -8 pp., ao passo que a diferença relativamente a Espanha passou de + 1 pp. para + 3 pp.

### **2.3.2. Despesas com pessoal em percentagem do Produto Interno Bruto**

A inserção de Portugal no espaço económico europeu e os compromissos assumidos em matéria de consolidação orçamental no Pacto de Estabilidade e Crescimento justificam que quaisquer análises relativas às despesas com pessoal sejam colocadas em comparação com países da UE.

Esta comparação, normalmente baseada no rácio “despesas com o pessoal” em percentagem do PIB, deveria abranger um período suficientemente longo para permitir avaliar as tendências de evolução. Todavia, a informação disponível só permite análises comparativas com rigor a partir de 1995, ano a partir do qual se dispõe de dados da contabilidade nacional em bases homogéneas, com a aprovação do Sistema de Contas Nacionais e Regionais aplicável aos países da União Europeia (SEC 95).

Em 2005, as despesas com remunerações do pessoal<sup>12</sup> do conjunto do sector público administrativo<sup>13</sup> ascendiam em Portugal a 14,5% do PIB. No mesmo ano, a média<sup>14</sup> da UE-15, excluindo Portugal, era de 11,6%, o que traduz uma diferença de 2,9 pp.. Em 1995, as despesas com o pessoal em percentagem do PIB eram superiores em Portugal à média em 0,8 pp..

O aumento de 2,1 pp. da diferença em relação à média europeia no período de 1995-2005 resultou de um acréscimo de 1.6 pp. em Portugal e de uma redução na média dos restantes catorze países da UE-15 em 0,5 pp..

<sup>12</sup> Nos termos do Sistema Europeu de contas nacionais e regionais na Comunidade (SEC 95), as remunerações dos empregados incluem os ordenados e salários e as contribuições sociais da responsabilidade do empregador.

<sup>13</sup> Neste relatório, o “conjunto do sector público administrativo” equivale ao conceito “sector Administrações Públicas” na definição do SEC 95.

<sup>14</sup> As médias consideradas são médias simples dos valores de cada país.

Noutros termos: em 1995, as despesas com o pessoal em percentagem do PIB eram 106,6% da média da EU; em 2005, o correspondente índice passou para 125%.

No quadro seguinte apresenta-se, de forma resumida, a evolução verificada.

**Quadro 13 - Despesas com o pessoal em percentagem do PIB em face da média da EU-15**

Ano	Média da UE-15, excluindo Portugal	Portugal	Portugal – Média da UE (pp.)
1995	12.1	12.9	+0.8
2000	11.2	14.2	+3.0
2005	11.6	14.5 <sup>15</sup>	+2.9

Fonte: Eurostat

O facto de em Portugal as despesas com o pessoal em percentagem do PIB se situarem acima da média traduz uma afectação proporcionalmente maior de recursos humanos e financeiros ao sector público administrativo, em contraste com a tendência prevalecente na UE-15.

De facto, em 1995, quatro países da Europa dos 15 apresentavam um rácio das despesas com o pessoal em percentagem do PIB superior a Portugal: Dinamarca (17,2%), Suécia (16,6%), Finlândia (15,1%) e França (13,6%). Já em 2005, apenas dois países - Dinamarca (17,3%) e Suécia (16,1%) - apresentam valores superiores ao de Portugal. E na própria Dinamarca verificou-se uma relativa estabilização do rácio, de 17,2% em 1995 para 17,3% em 2005, ao passo que na Suécia ocorreu mesmo uma redução de 0,5 pp. no mesmo período.

Esta situação de divergência em face da média europeia é particularmente significativa quanto a países onde se verificaram relevantes processos de ajustamento do peso das despesas com o pessoal no sector público administrativo (v.g., Irlanda, Áustria, Finlândia e Holanda) e ainda quanto a Espanha, principal parceiro económico. Neste último caso, deve destacar-se que em 1995 os encargos com o pessoal em percentagem do PIB situavam-se em Portugal 1,9 pp. acima de Espanha; em 2005, esta diferença tinha passado para 4,6 pp. (mais 2,7 pp.), em virtude de um agravamento do rácio em Portugal de 1,6 pp. e de uma redução em Espanha de 1,1 pp..

**Quadro 14 - Despesas com o pessoal em percentagem do PIB**

Ano	Finlândia	Holanda	Áustria	Irlanda	Espanha	Portugal
1995	15,1	10,7	12,5	10,1	11,0	12,9
2000	13,0	9,6	10,9	8,0	10,3	14,2
2005	13,8	9,9	9,2	9,9	9,9	14,5

Fonte: Eurostat.

<sup>15</sup> A redução do peso das despesas com o pessoal em 2005 reflecte a empresarialização dos hospitais. A criação dos Hospitais SA em Dezembro de 2002, traduziu-se numa redução das despesas com os trabalhadores do sector público, uma vez que para efeitos de contabilidade nacional foram classificados no sector “sociedades não financeiras”.

Convém, contudo, ter presente que a comparação entre países das despesas com o pessoal poderá ser distorcida por um conjunto de opções nacionais no que respeita à forma, directa ou por via do mercado, como a Administração procede à provisão dos bens e serviços que pretende fornecer aos cidadãos<sup>16</sup>. Sabendo-se que é possível recorrer aqui a processos diferenciados, com maior ou menor afectação de trabalhadores ao seu serviço, importa apurar se existe no quadro da UE-15 uma essencial homogeneidade de opções e em que medida uma eventual heterogeneidade poderá justificar as diferenças existentes entre Portugal e os países considerados.

Para responder a estas questões, propõe-se uma análise comparativa com a média da UE-15 de duas outras variáveis das contas nacionais:

- a) “Prestações sociais em espécie” (incluindo, designadamente, os tratamentos médicos prestados por entidades empresariais, como os Hospitais EPE em Portugal)
- b) “Consumo intermédio” (bens e serviços adquiridos para a produção de outros bens e serviços pelo Estado).

Assim, um Estado que opte, *v. g.*, por um extenso programa de empresarialização ou pelo recurso ao *outsourcing* apresentará, para um mesmo nível de provisão de bens e serviços públicos, um peso inferior das “despesas com o pessoal” no PIB, mas já terá um maior peso nas “prestações sociais em espécie” e no “consumo intermédio”.

Considerando então o conjunto das três variáveis, teremos o quadro seguinte:

**Quadro 15 - “Despesas com o pessoal”, “Prestações sociais em espécie” e “Consumo intermédio” (em % do PIB)**

Ano	Finlândia	Holanda	Áustria	Irlanda	Espanha	Portugal
1995	25,3	24,3	22,5	17,2	17,3	17,8
2000	22,5	22,6	20,4	14,3	16,9	20,3
2005	25,3	25,1	18,9	16,4	17,2	21,7

Verifica-se que em 2005 a despesa pública com o pessoal, prestações sociais em espécie e consumo intermédio representou em Portugal 21,7%, valor próximo da média dos valores da Finlândia, Holanda, Áustria e Irlanda (21,4%) e superior em 4,5 pp. ao valor da Espanha (17,2%)<sup>17</sup>. Mas nesse período de 1995-2005, o peso no PIB das despesas com o pessoal, prestações sociais em espécie e consumo intermédio cresceu em Portugal, e de forma significativa (+ 3,9 pp.), ao passo que nos restantes países se reduziu (*v. g.*, Áustria, com – 3,6 pp.), com excepção da Holanda (+ 0,8 pp.) e da Finlândia (manteve).

<sup>16</sup> A forma como é contabilizada a despesa relacionada com o financiamento do sistema de pensões dos funcionários públicos poderá igualmente distorcer as comparações internacionais. No entanto, este aspecto não altera as conclusões para o caso português.

<sup>17</sup> Note-se que, de acordo com a Lei de Wagner, sendo Portugal um dos Estados membros da UE-15 com menor rendimento, seria de esperar um menor peso da despesa pública.

Calculando o posicionamento relativo de Portugal em face dos países em causa, obtém-se o seguinte quadro.

**Quadro 16 - “Despesas com o pessoal”, “Prestações sociais em espécie” e “Consumo intermédio”: posição relativa perante Portugal**

Ano	Finlândia	Holanda	Áustria	Irlanda	Espanha	Portugal
1995	142	137	126	97	97	100
2000	111	111	100	70	83	100
2005	117	116	87	76	79	100

Tendo presente o nível de desenvolvimento económico e social dos Estados membros referidos nos quadros anteriores, parece que esta significativa diferença de valores, e a respectiva evolução, traduzirá a existência em Portugal de níveis muito inferiores de eficiência e eficácia na provisão de bens e serviços pela Administração.

No caso específico das “prestações sociais em espécie”, a situação para os países considerados é a constante do seguinte quadro.

**Quadro 17 - Prestações sociais em espécie em percentagem do PIB**

Ano	Finlândia	Holanda	Áustria	Irlanda	Espanha	Portugal
1995	1,4	7,4	4,0	1,5	2,2	1,4
2000	1,6	6,9	4,7	1,3	2,3	1,8
2005	2,1	8,3	5,2	1,6	2,5	3,2

A passagem em Portugal de um peso de 1,8% do PIB, em 2000, para 3,2%, em 2005, ficou a dever-se essencialmente à empresarialização dos hospitais (criação, em Dezembro de 2002, dos Hospitais SA). Após a empresarialização, o valor para Portugal excede os valores para a Finlândia, Irlanda e Espanha, mas situa-se muito aquém dos valores para a Holanda e Áustria.

Para os mesmos países, e para o mesmo período, a evolução das despesas em aquisição de bens e serviços foi a seguinte:

**Quadro 18 - Consumo intermédio em % do PIB**

Ano	Finlândia	Holanda	Áustria	Irlanda	Espanha	Portugal
1995	8.8	6.2	6.0	5.6	4.1	3.5
2000	7.9	6.1	4.8	5.0	4.3	4.3
2005	9.4	6.9	4.5	4.9	4.8	4.0

A informação sobre o consumo intermédio em percentagem do PIB aponta, no caso português, para um recurso ao mercado de *inputs* para a produção de bens e serviços públicos a um nível significativamente inferior a todos os países considerados, revelando-se particularmente significativa a diferença em face da Finlândia e da Holanda.

Em função do exposto, as seguintes afirmações afiguram-se muito plausíveis:

- a) A produção de bens e serviços por entidades do sector público de natureza empresarial situa-se a um nível inferior à média europeia (e particularmente a um nível muito inferior aos casos da Holanda e Áustria), traduzindo uma opção nacional pela sua produção no quadro institucional da Administração Pública, com o inerente peso acrescido das despesas com o pessoal ao serviço da Administração;
- b) A aquisição de bens e serviços também apresenta, em média, um valor significativamente abaixo da média europeia, apontando para um menor recurso ao mercado para esse fornecimento, o que significa, noutros termos, uma menor utilização do *outsourcing*.

No seu conjunto, a situação portuguesa revela uma significativa discrepância relativamente aos países membros da EU objecto de análise, traduzida num aumento sem paralelo do peso das despesas de pessoal na Administração Pública, nos últimos dez anos. Acresce que esta disparidade é particularmente notória quanto a Espanha, o nosso principal parceiro económico.

Em suma:

- a) O facto de em Portugal as despesas com o pessoal em percentagem do PIB se situarem acima da média da UE-15, excluindo a Dinamarca e a Suécia, traduz uma afectação proporcionalmente maior de recursos humanos e financeiros ao sector público administrativo, em manifesto contraste com a tendência prevalecente no espaço geográfico considerado.
- b) Esta situação de divergência reveste-se de particular significado quando aferida em face de Espanha, principal parceiro económico, e de países onde se verificaram significativos processos de ajustamento do peso das despesas com o pessoal no sector público administrativo (v.g., Irlanda, Áustria, Finlândia e Holanda).
- c) No caso português, a provisão de bens e serviços produzidos por entidades do sector público de natureza empresarial a um nível inferior à média europeia (e muito inferior a países como a Holanda e a Áustria) traduz uma opção nacional pela sua produção no quadro institucional da Administração Pública, opção a que vai associado um peso acrescido das despesas com o pessoal.
- d) A aquisição de bens e serviços também apresenta, em média, um valor significativamente abaixo da média europeia, o que aponta para um menor recurso ao mercado para esse fornecimento de bens e serviços, ou seja, um menor recurso ao *outsourcing*.

### 2.3.3. Despesa com pessoal em percentagem das receitas tributárias

Um outro indicador importante para a análise do peso das despesas com o pessoal da Administração Pública é o da percentagem destas despesas no conjunto das receitas de impostos directos e indirectos. Sendo tais impostos as receitas mais significativas do Estado, este indicador dá-nos uma medida das disponibilidades para satisfazer, após pagamento aos funcionários, outros compromissos decorrentes do exercício das funções do Estado.

Do quadro seguinte consta o referido indicador para o mesmo conjunto de países.

**Quadro 19 - Despesas com o pessoal em percentagem das receitas de impostos directos e indirectos**

Ano	Finlândia	Holanda	Áustria	Irlanda	Espanha	Portugal
1995	49.0%	46,7%	49,0%	37,5%	55,6%	60,6%
2000	37.6%	41,2%	39,6%	30,3%	47,7%	60,9%
2005	43.4%	40,6%	33,9%	38,7%	42,9%	60,7%

Fonte: Eurostat

O indicador revela com clareza a especificidade da situação portuguesa.

Em 1995, os encargos com o pessoal absorviam em Portugal 60,6% das receitas dos impostos directos e indirectos, enquanto a média dos restantes países se fixou em 47,6%, ou seja, uma diferença de 13 pp. (e uma diferença de 5 pp. perante a Espanha).

Dez anos depois, a disparidade tinha-se agravado. Os encargos com o pessoal em Portugal passaram a consumir 60,7% das receitas de impostos directos e indirectos, contra uma média de apenas 39,9%. A diferença passou, assim, de 13 pp. em 1995 para 20,8 pp. em 2005 (17,8 pp. relativamente à Espanha).

Este indicador converge, pois, com os anteriores no assinalar do peso muito considerável das despesas com o pessoal na Administração portuguesa e da dimensão do esforço e do período temporal necessários para esbater o diferencial hoje existente em face dos parceiros da EU.

### 2.4. Problemas detectados

Os principais problemas que se detectaram no campo dos efectivos e da correspondente despesa na Administração Pública portuguesa são os seguintes:

a) Acréscimo de efectivos sem justificação visível

- O número de efectivos evoluiu na última década segundo taxas de crescimento anual de 1,5% na Administração Estadual e Regional e de 1,8% na Administração Autárquica (cfr. Quadro 3).

- Para o grupo dos Ministérios [Saúde, Educação e Ensino Superior] assistiu-se a um crescimento de 1,7% ao ano. No grupo [Defesa Nacional, Administração Interna e Justiça] ocorreu um crescimento de 1,8% ao ano; No grupo [Finanças e Trabalho e Solidariedade], o crescimento anual foi de 2,4% (cfr. Quadro 2).

b) Baixa tecnicidade e escasso recurso a mecanismos de *outsourcing*.

Em 2005, o pessoal administrativo representava 8,7% do total dos efectivos e quase 2/3 pertenciam às áreas [Educação, Ensino Superior e Saúde]; o pessoal auxiliar contava por 15,8%, estando quase 80% nas mesmas áreas. Nas Autarquias Locais, mais de 2/3 dos efectivos pertenciam às categorias de pessoal auxiliar e administrativo.

c) Aumento das despesas com o pessoal

- As despesas com pessoal têm registado um acréscimo proporcional ao acréscimo de efectivos, em contraste com a tendência clara para a redução de tais despesas verificada na maioria dos países da UE-15.

d) Aumento da despesa média por efectivo

- Um aumento na tabela de remunerações (actualização salarial) tem gerado um acréscimo das remunerações certas e permanentes bem superior, devido a promoções e progressões.

## 2.5. Perspectivas de evolução preconizada

- i) Afigura-se indispensável e urgente suster eficazmente o crescimento dos efectivos.
- ii) Deve ser escrutinada com rigor a possibilidade de sucesso de uma política de contenção de despesa fundada apenas na contenção dos efectivos aos níveis actuais, ou seja, sem reduções reais.
- iii) Deve ter-se em conta que a manutenção do nível de efectivos não equivale à manutenção do nível de despesa, se não se alterarem ou eliminarem os automatismos que actualmente determinam um acréscimo remuneratório real superior ao aumento da tabela de remunerações; por outras palavras, pode revelar-se necessário agir simultaneamente sobre o nível dos efectivos e sobre os mecanismos que induzem aumentos automáticos.
- iv) Em contrapartida, tem de atentar-se em que a própria redução de efectivos pode não se traduzir de uma forma directa e imediata numa redução de despesa a cargo do Orçamento: tudo está em saber o qual o destino dado aos trabalhadores de que se quer prescindir (v. g., a integração em entidades sob



forma jurídica privada, destinadas exclusiva ou predominantemente a contratar a prestação de serviços com a Administração Pública em sentido estrito, pode não gerar no imediato quaisquer poupanças).

- v) Em todo o caso, parece que um esforço de redução dos efectivos deve ser especialmente ponderado quanto ao pessoal auxiliar.

### 3. Os regimes de emprego na Administração Pública

#### 3.1. Os regimes de emprego e a sua complexidade

Em 1989, na sequência dos trabalhos de reformulação do regime da função pública, com especial incidência no sistema retributivo, os Decretos-Leis n.º 184/89, de 2 de Junho, e n.º 427/89, de 7 de Dezembro, reestruturaram a matriz conceptual da relação jurídica de emprego na Administração Pública.

Nesse quadro normativo estabeleceram-se como modalidades de constituição da relação de emprego a **nomeação** e o **contrato**. Tendo em conta as modificações entretanto introduzidas no modelo fixado em 1989, o âmbito de aplicação de cada uma destas modalidades pode ser sintetizado nos termos seguintes:

#### NOMEAÇÃO

##### ➤ Nomeação por tempo indeterminado

- a) **Provisória**, quando:
  - Se trate de lugar de ingresso numa carreira e:
    - Não seja precedida de estágio ou, sendo-o, tal estágio tenha duração inferior a 1 ano; e
    - O nomeado não tenha a qualidade de funcionário;
  - Se trate de lugar de acesso numa carreira e o nomeado não tenha a qualidade de funcionário ou agente;
- b) **Definitiva**, quando:
  - Se trate de lugar de ingresso numa carreira e seja precedida de estágio de duração igual ou superior a 1 ano;
  - Cessar a comissão de serviço em que o funcionário, já nomeado definitivamente em lugar de outra carreira, tenha sido nomeado para frequência de um período probatório (não precedido de estágio ou, tendo-o sido, desde que este tenha duração inferior a 1 ano) para ingresso na nova carreira;
  - Se trate de lugar de acesso numa carreira e o nomeado se encontre integrado nessa carreira;
  - Cessar a nomeação provisória.

##### ➤ Nomeação em comissão de serviço

- a) **Comissão de serviço ordinária**, quando:
  - Se trate de nomear pessoal dirigente<sup>18</sup>;
  - Se trate de nomear, para frequência de um período probatório prévio ao ingresso em outra carreira, funcionário já nomeado definitivamente em lugar de carreira;
  - Assim o preveja lei especial;

<sup>18</sup> Arts. 19.º, n.º 1, e 21.º, n.º 8, da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro.

b) **Comissão de serviço extraordinária**<sup>19</sup>, quando:

- Se trate da frequência de estágio de ingresso numa carreira por candidato nomeado definitivamente em lugar de outra carreira;
- Se pretenda nomear pessoal com a qualidade de funcionário definitivo para serviços em regime de instalação;
- Se trate de pessoal médico em regime de internato, de enfermagem, docente e de investigação, nos termos e condições dos respectivos estatutos, com a qualidade de funcionário definitivo.

➤ **Nomeação em regime de substituição**, em cargos dirigentes ou de chefia<sup>20</sup>.

## CONTRATO

➤ **Contrato administrativo de provimento**<sup>21</sup>, quando se trate de pessoal sem a qualidade prévia de funcionário definitivo, admitido nas seguintes situações:

- Para serviços em regime de instalação;
- Pessoal médico em regime de internato, de enfermagem, docente e de investigação, nos termos e condições dos respectivos estatutos;
- Para frequência de estágio de ingresso numa carreira.

Ainda:

- Aprendizizes e ajudantes em formação para ingresso nas carreiras de pessoal operário<sup>22</sup>;
- Muitos outros casos, na sua maioria de natureza transitória, expressamente previstos em diplomas especiais.

➤ **Contrato individual de trabalho**<sup>23</sup>. De acordo com o Código de Trabalho, compreende as seguintes modalidades::

- **Contrato por tempo indeterminado**
- **Contrato a termo resolutivo**
  - A termo certo;
  - A termo incerto.

É patente a multiplicidade das modalidades de emprego na Administração Pública, sendo igualmente bem evidente a dispersão dos dispositivos normativos nos quais se encontram previstos. É, sobretudo, de assinalar a crescente dificuldade na determinação do âmbito de aplicação e do grau de vinculatividade na adopção de uma certa modalidade.

<sup>19</sup> Art. 24.º do DL n.º 427/89.

<sup>20</sup> Art. 23.º do Decreto-Lei n.º 427/89 e art. 27.º da Lei n.º 2/2004.

<sup>21</sup> Arts. 7.º, n.º 2, do DL n.º 184/89 e 14.º, n.º 1, do DL n.º 427/89, art. 8.º, n.º 3, do DL n.º 184/89 e art. 15.º, n.º 2, do DL n.º 427/89.

<sup>22</sup> Art. 13.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro.

<sup>23</sup> Art. 7.º, n.º 2, do DL n.º 184/89 e art. 14.º, n.º 1, do DL n.º 427/89.

### 3.2. A progressiva indistinação dos pressupostos de aplicação da nomeação e do contrato

Nos diplomas de 1989 a nomeação foi definida como “acto unilateral da Administração, cuja eficácia está condicionada à aceitação por parte do nomeado e pelo qual se visa o preenchimento de um lugar do quadro”, acto através do qual se assegurava “o exercício profissionalizado de funções próprias do serviço público” que revestissem “carácter de permanência”<sup>24</sup>. Neste contexto, o conceito de “funções próprias do serviço público” coincidia, basicamente, com o de atribuições dos organismos públicos para cuja prossecução são criados<sup>25</sup>.

Por seu turno, o contrato foi definido como “acto bilateral nos termos do qual se constitui uma relação transitória de trabalho subordinado”<sup>26</sup>. Das regras definidas para as modalidades de contrato que então se estabeleceram como (únicas) admissíveis<sup>27</sup> – contrato administrativo de provimento e contrato de trabalho a termo certo – decorria ainda que:

- a) O trabalhador contratado não estava previamente nem passava a estar integrado nos quadros de pessoal<sup>28</sup>;
- b) Apenas o trabalhador com contrato administrativo de provimento assegurava “o exercício de funções próprias do serviço público”<sup>29</sup>, pelo que, embora não pudesse adquirir a qualidade de “funcionário público” (reservada para quem as exercesse de forma profissionalizada e com carácter de permanência), adquiria a de agente administrativo<sup>30</sup>;
- c) O trabalhador contratado a termo certo não adquiria nem a qualidade de funcionário nem a de agente<sup>31</sup>.

À luz do disposto nos preceitos relativos ao seu âmbito de aplicação, o modelo configurado no Decreto-Lei n.º 184/89 e no Decreto-Lei n.º 427/89 tinha uma vocação aplicativa extremamente ampla<sup>32</sup>. Ainda assim, não tinha aplicação a entes que por diversas razões, estavam tradicionalmente sujeitos a regime próprio (v.g. Banco de Portugal, onde as relações de trabalho sempre se regeram pela lei laboral comum), nem

<sup>24</sup> Art. 6.º do DL n.º 184/89 e art. 4.º, n.º 1, do DL n.º 427/89.

<sup>25</sup> Art. 4.º n.º 2 do DL n.º 427/89.

<sup>26</sup> Arts 7.º, n.º 1, 8.º, n.º 1, e 9.º, n.º 1, do DL n.º 184/89 e arts. 15.º, n.º 1, e 18.º, n.º 1, do DL n.º 427/89.

<sup>27</sup> Art. 7.º, n.º 2, do DL n.º 184/89 e art. 14.º, n.º 1, do DL n.º 427/89.

<sup>28</sup> Arts. 15.º, n.º 1, e 18.º, n.º 1, do DL n.º 427/89.

<sup>29</sup> Art.º 8.º, n.º 1, do DL n.º 184/89 e art. 15.º, n.º 1, do DL n.º 427/89.

<sup>30</sup> Art. 14.º, n.º 2, do DL n.º 427/89.

<sup>31</sup> Art.º 14.º, n.º 3, do DL n.º 427/89.

<sup>32</sup> Nos termos do art. 2º do DL n.º 184/89, “o presente diploma aplica-se aos serviços e organismos da Administração Pública, incluindo os institutos públicos nas modalidades de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos”, abrangendo ainda os “serviços e organismos que estejam na dependência orgânica e funcional da Presidência da República, da Assembleia da República e das instituições judiciárias”. O art. 2º do Decreto-Lei n.º 427/89 definiu âmbito de aplicação semelhante, muito embora admitisse a possibilidade de adaptação, por diploma próprio, para as Administrações regional e local. Significativamente – e de acordo com o que adiante se referirá no texto –, já o n.º 1 do art. 3º do Decreto-Lei n.º 184/89 se aludia, na definição do âmbito pessoal de aplicação, ao “pessoal que exercendo funções nos serviços e organismos do Estado, sob a direcção dos respectivos órgãos, se encontre sujeito ao regime de direito público”.

impedia a criação de estatutos particulares (recorde-se, por ex., que nesse mesmo ano se aprovou um regime para o Instituto Nacional de Estatística onde se previa a aplicabilidade da lei laboral).

Em todo o caso, deve reconhecer-se a estes diplomas clareza e coerência na caracterização dos regimes de emprego na Administração Pública. Estas características vieram, contudo, a esbater-se substancialmente na legislação posterior.

Em 1998, com a adição<sup>33</sup> do art. 11.º-A ao Decreto-Lei n.º 184/89, passou-se a admitir em termos genéricos, verificados certos requisitos, a contratação de pessoal auxiliar sob o regime do contrato individual de trabalho”. Consagrou-se, assim, a coexistência de duas modalidades de contratação que não conferiam a qualidade de funcionário ou agente: o contrato de trabalho a termo certo e o contrato individual de trabalho (embora esta figura, pelo menos no seu âmbito pessoal de aplicação, consumisse aquela).

Por outro lado, foram sendo paulatinamente aprovadas, em sede de leis orgânicas ou de normas estatutárias (particularmente no que respeita a institutos públicos), disposições permissivas ou mesmo preceptivas quanto ao recurso ao contrato individual de trabalho.

De outra parte, o Código do Trabalho e o seu diploma complementar<sup>34</sup> estenderam segmentos do regime laboral comum às relações de emprego público (em qualquer das suas modalidades).

Este movimento culminou com a aprovação da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, claramente inspirada pelo desígnio de generalizar a aplicação do contrato individual de trabalho na Administração Pública, submetendo-o a um núcleo de regras uniformes. Resulta deste diploma que:

- a) O contrato individual de trabalho pode ser celebrado ou por tempo indeterminado ou a termo resolutivo, certo ou incerto<sup>35</sup>;
- b) Este tipo de contrato continua a não conferir a qualidade de funcionário público ou agente administrativo<sup>36</sup>;
- c) A celebração de contratos individuais de trabalho (por tempo indeterminado) passa a depender da aprovação prévia de quadros de pessoal onde os trabalhadores contratados se venham a integrar, quer se trate de institutos públicos quer de serviços da administração directa do Estado<sup>37</sup>;
- d) A contratação pode ser efectuada para “o exercício de funções próprias do serviço público” – as funções que no âmbito da administração directa do Estado podem ser exercidas em regime de contrato de trabalho hão-de ser definidas em diploma legislativo, sem prejuízo de o legislador admitir desde já que tal aconteça relativamente às actividades de apoio administrativo, auxiliar

---

<sup>33</sup> Através da Lei n.º 25/98, de 26 de Maio.

<sup>34</sup> Comumente designado «Regulamento do Código do Trabalho».

<sup>35</sup> Arts. 5.º, 9.º e 10.º. Por força destas regras tornou-se necessária a revogação ou alteração dos arts. 7.º, n.º 2, b), 9.º e 11.º-A do DL n.º 184/89 e dos arts. 14.º, n.º 1, b), e 18.º a 21.º do DL n.º 427/89.

<sup>36</sup> Art. 2.º n.º 1, e nova redacção do art. 14.º, n.º 3, do DL n.º 427/89.

<sup>37</sup> Art. 7.º, n.ºs 1 e 4, e art. 25.º, n.º3, respectivamente.

e de serviços gerais<sup>38</sup>; na Administração Directa, só não poderão ser objecto de contrato de trabalho “actividades que impliquem o exercício directo de poderes de autoridade que definam situações jurídicas subjectivas de terceiros ou o exercício de poderes de soberania”;

- e) O exercício de tais “funções próprias do serviço público” pode revestir carácter de permanência<sup>39</sup>.

Esta evolução legislativa trouxe grandes dificuldades, quer pela multiplicação de regimes, quer no que concerne aos pressupostos de aplicação de cada uma das modalidades de relação de emprego legalmente admitidas – quer, ainda, por força da simples sobreposição de diplomas quer pelas dificuldades interpretativas que cada um de per si suscita. E torna, sobretudo, extremamente difícil encontrar um padrão de coerência.

Atente-se, em particular, que ao abrigo do quadro legal existente se admite que a generalidade das funções desempenhadas no âmbito dos institutos públicos próprias do serviço público seja desenvolvida por trabalhadores em regime de contrato individual de trabalho, ao contrário do que acontece relativamente aos serviços da administração directa do Estado, onde se exclui a possibilidade de prestação de trabalho nesses moldes “quando se trate de actividades que impliquem o exercício directo de poderes de autoridade que definam situações jurídicas subjectivas de terceiros ou o exercício de poderes de soberania”. Este esquema seria facilmente apreensível caso não fosse admitida a atribuição aos institutos públicos (cujo modelo organizativo e estatutário tende a ser cada vez mais aproximado do dos entes públicos empresariais) de tais poderes de autoridade ou o exercício de poderes de soberania. Sucede porém que é a própria lei<sup>40</sup> que qualifica como instituto público entes como o Banco de Portugal ou as entidades administrativas independentes, às quais são cometidos, justamente, poderes dessa natureza – sendo que tanto o Banco de Portugal como no de muitas entidades administrativas independentes, o regime da prestação de trabalho é, justamente, o da lei laboral comum (ainda que com aditamentos decorrentes da especial natureza das funções exercidas, como sejam especiais regimes de incompatibilidades ou sujeição a segredo).

Por outro lado, se analisarmos os dados que constam do Anexo IX (recolhidos de diplomas de âmbito genérico e de regimes legais avulsos e de onde consta a enumeração das funções para as quais é reservado o vínculo de matriz publicista e aquelas em que se admite o recurso ao contrato de trabalho), verificamos que tem sido admitido o regime de contrato individual de trabalho tanto para funções técnicas, administrativas, operárias, auxiliares, de chefia/direcção, como para funções de fiscalização ou que integram o exercício de poderes de autoridade. E que relativamente a actividades com natureza idêntica tal modalidade tem sido proibida. Constatamos, igualmente, que certas actividades que envolvem poderes de autoridade e, mesmo, de soberania desde há muito são exclusivamente desempenhadas por trabalhadores com regime laboral comum. E vemos, ainda, certas actividades que o Estado desempenha

---

<sup>38</sup> Art. 1.º, n.º 4, e art. 25.º, n.ºs 1 e 2.

<sup>39</sup> É essa a natureza do contrato por tempo indeterminado e é isso que resulta *a contrario* do teor das várias hipóteses enumeradas no n.º 1 do art. 9.º.

<sup>40</sup> No caso, a Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

em concorrência com os particulares serem, no âmbito da Administração, reservadas a funcionários e agentes.

Daqui se depreende que não é hoje possível estabelecer uma distinção conceptual clara entre as situações em que deve ser constituída, na Administração Pública, uma relação jurídica de emprego na modalidade de “nomeação” e aquelas em que deve utilizar-se o “contrato individual de trabalho por tempo indeterminado”. Não obstante as significativas diferenças de natureza, conteúdo e consequências entre estes modelos – diferenças de que depende, inclusivamente, a manutenção do vínculo de nomeação e a qualidade de funcionário como realidades substancialmente autónomas – não se descortina um princípio ou conjunto de princípios que permitam construir um padrão ou atribuir carácter homogéneo à teia de relações laborais estabelecidas com a Administração Pública.

É, também, manifesta a opacidade das opções que inspiram, neste domínio, as múltiplas leis e normas estatutárias. Não só no que toca à opção pela matriz estatutária ou pela matriz contratual, mas também na concreta conformação do regime definido. Com efeito, é patente a atomização de regimes, quer no âmbito dos estatutos de direito público, quer na introdução de especialidades ao regime laboral comum: é frequente que a adopção do modelo do contrato de trabalho seja acompanhada pela previsão de regras especiais em domínios específicos (deveres funcionais, regime disciplinar, etc.).

Opacidade que se propaga, igualmente, ao próprio conhecimento da realidade. A multiplicidade de vínculos e de modalidades de prestação de trabalho (por vezes no âmbito do mesmo serviço público) não apenas dificulta uma gestão racional e eficaz como impede a plena apreensão do universo em causa. Esta Comissão frequentemente se confrontou com a impossibilidade de obter dados quantitativos e qualitativos rigorosos quanto aos vínculos de emprego efectivamente existentes na Administração Pública. Com isto, obviamente se impede uma adequada monitorização e, conseqüentemente, uma gestão global.

Importa, por fim, assinalar que a sucessiva adição de estratos regulativos tem conduzido, em certos casos, à sobreposição de regimes jurídicos e de figuras legais. A título de exemplo refira-se que a comissão de serviço, para além de designar instrumentos de mobilidade (entre serviços da Administração directa ou entre estes e institutos públicos ou mesmo entre qualquer um destes e entidades de natureza empresarial), se reporta hoje a formas de provimento de cariz publicístico e, bem assim, a um regime de contratação de matriz privada. Daqui resultam notórias dificuldades de aplicação das normas vigentes, abrindo-se, do mesmo passo, caminho para opções não adequadamente controláveis e susceptíveis de prejudicar o interesse público.

### **3.3. A utilização atípica de outros instrumentos de dotação de recursos humanos**

Para além da constituição de relações jurídicas de emprego, nas suas diversas modalidades, os serviços da Administração Pública têm recorrido a outros institutos jurídicos, forçados para além da sua função natural, para satisfazer necessidades típicas de emprego. Exemplifica-se com três situações paradigmáticas.

### 3.3.1. Contratos de prestação de serviços (tarefa e avença)

Previsto no Código Civil e, de forma indirecta (pelo ponto de vista da aquisição), no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (arts. 59.º e segs.), o recurso ao contrato de prestação de serviços pela Administração Pública tem-se ciclicamente revelado como via para a constituição «de facto» de relações de trabalho subordinado.

Sintoma da dificuldade de estabelecer a necessária distinção entre trabalho subordinado e prestação de serviços é o facto de o Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, diploma que visou “introduzir alterações no ordenamento jurídico da função pública em matéria de política de gestão dos seus recursos humanos”, ter-lhe dedicado o seu artigo 17.º, hoje ainda em vigor<sup>41</sup>. Procurou-se com tal dispositivo, sobretudo, identificar as modalidades de prestação de serviços à Administração Pública que envolvessem pessoas singulares – tarefas e avenças –, enumerar o que têm em comum<sup>42</sup> e destringir as hipóteses de recurso a uma e a outra<sup>43</sup>. Visou-se, em suma, disciplinar e reduzir o recurso a tais modalidades de prestação de serviços.

O art. 10.º do Decreto-Lei n.º 184/89 veio reafirmar a vigência daquelas modalidades, sem que em nada as modificasse.

A Lei n.º 25/98, de 26 de Maio, reformulou a redacção deste preceito, implicitamente reconhecendo o recorrente abuso deste mecanismo jurídico<sup>44</sup>. Dispôs-se aí sobre as características do trabalho não subordinado, a necessidade de publicitação de listas que contivessem a identificação das pessoas singulares contratadas em regime de tarefa e avença e as sanções a aplicar em caso de violação dos respectivos regimes jurídicos (nulidade dos contratos, responsabilidade civil, disciplinar e financeira dos dirigentes e cessação da respectiva comissão de serviço).

Considerando o sentido de diversas intervenções posteriores (veja-se, por ex., o n.º 3, *d*), da Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2001, republicada, com alterações, em 28 de Janeiro de 2002<sup>45</sup>, esta prática de utilização abusiva do contrato de prestação de serviços ter-se-á mantido.

Em síntese, não obstante a própria lei reconhecer que a aquisição de serviços externos, em particular com empresas, é uma alternativa à assunção directa de certo tipo de

---

<sup>41</sup> Embora alterado pelo DL n.º 299/85, de 29 de Julho.

<sup>42</sup> Inicialmente: serem de carácter excepcional, só passíveis de utilização depois de esgotadas as diversas modalidades de emprego público, implicarem trabalho não subordinado e não sujeito a horários, imporem a aplicação das regras legais sobre despesas públicas em matéria de aquisição de serviços, serem insusceptíveis de renovação para além do prazo inicialmente fixado, não conferirem a qualidade de funcionário ou agente; posteriormente: apenas as 2.ª, 3.ª, 4.ª e 6.ª características.

<sup>43</sup> À tarefa, quando a prestação se esgotar no momento fixado, que é também o da retribuição; à avença, quando há lugar a prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, com contrapartida retributiva certa mensal.

<sup>44</sup> Aliás, já por diversas vezes tinham sido aprovadas normas no sentido de responsabilizar os responsáveis dos serviços públicos por práticas desta natureza.

<sup>45</sup> Fixaram-se nessa Resolução orientações tendentes ao “reforço dos mecanismos de controlo relativos à contratação de pessoal”, que se consubstanciaram, na prática, na reafirmação dos traços essenciais dos respectivos regimes jurídicos. Por outro lado, reintroduziu-se o princípio da excepcionalidade do contrato de avença.



actividades<sup>46</sup> e de ser notório o esforço legal de progressiva restrição dos pressupostos de celebração de contratos de tarefa e de avença com pessoas singulares e correspondente controlo, é igualmente manifesta a utilização de tais institutos para a constituição de verdadeiras relações jurídicas de trabalho. Esta prática assenta, em boa medida, no objectivo de ultrapassar os obstáculos legais que, ao longo dos anos, se foram acumulando tendo em vista conter a despesa pública com pessoal. E a difusão de tal comportamento necessariamente se repercute na eficácia das medidas de controlo e de racionalização da despesa pública com recursos humanos, para além de introduzir mais um factor de opacidade e falta de coerência na gestão das relações de emprego.

### **3.3.2. Interposição de sujeitos não públicos**

Também no sentido de evitar os constrangimentos decorrentes dos regimes de admissão e contratação de pessoal na Administração Pública, nas suas diversas modalidades, tem, por vezes, ocorrido o recurso a mecanismos de afectação indirecta, que envolvem a interposição de um terceiro ente entre o trabalhador e o serviço público para cuja actividade se destina, em última instância, a realização do trabalho.

Encontramos, por ex., diplomas legais que admitem a prestação de serviço docente em certos estabelecimentos de ensino superior público por parte de professores, gestores ou consultores contratados por entidades privadas e a expensas destas<sup>47</sup>. De outra parte, são frequentes as situações em que é criada, por um ou mais entes públicos, uma pessoa colectiva de direito privado (empresa, fundação ou associação) para desempenhar actividades que se integram nas atribuições dos entes públicos em causa e com meios disponibilizados por estes, mas com recurso a pessoal por si contratado, no regime laboral comum. Noutros casos, encontramos uma pluralidade de pessoas colectivas públicas que em conjunto promovem a criação de um ente privado que irá, por sua vez, contratar trabalhadores no regime laboral comum que serão afectados às necessidades daquelas pessoas colectivas públicas.

Em todos estes casos se alcança a afectação indirecta de trabalhadores à prossecução de actividades públicas, envolvendo a disponibilização (também indirecta) de meios financeiros do Orçamento de Estado. E também aqui se suscitam questões ligadas à controlabilidade e transparência da racionalidade na afectação e gestão de recursos humanos.

Tal como se referiu a propósito do recurso à celebração de contratos de prestação de serviços, não está em causa a regularidade ou a adequação do instrumento jurídico, em si mesmo considerado. Os problemas prendem-se, antes, com a utilização anómala que deles é feita.

---

<sup>46</sup> Nomeadamente quando “tal método assegure um controlo mais eficiente dos custos e da qualidade do serviço prestado”(vd. artigo 33.º, n.º 3, da Lei n.º 3/2004).

<sup>47</sup> V.g. n.º 3 do art. 4º do Decreto-Lei n.º 395/90, de 11 de Dezembro, n.º 3 do art. 4º do Decreto-Lei n.º 40/91, de 21 de Janeiro, e n.º 3 do art. 4º do Decreto-Lei n.º 159/91, de 26 de Abril.

### **3.3.3. Recurso anómalo a instrumentos de mobilidade**

Também os mecanismos de mobilidade têm, com frequência, sido utilizados como forma de contornar as limitações à admissão de novos funcionários e agentes, muito para além e com objectivos diversos do que corresponde às virtualidades que caracterizam tais mecanismos: vai-se para além do que é a sua vocação específica, com a conseqüente produção de resultados anómalos<sup>48</sup>.

Mais adiante serão analisados os instrumento de mobilidade e a sua utilização. Neste momento, cabe apenas sublinhar que a partir da convergência de diversos factores, também a utilização anómala destes instrumentos os transforma num meio de contornar os regimes legais de racionalização e controlo da afectação de recursos humanos aos serviços públicos.

### **3.4. Confronto entre os regimes de emprego**

Vimos que os regimes de emprego na Administração Pública rodam em torno de dois grandes pólos: a nomeação e o contrato administrativo de provimento. Este último tem alguma representatividade em sectores importantes, como a Educação, mas o seu regime jurídico revela-se muito semelhante ao da nomeação, aparecendo desenhado como uma fase que a antecede – e daí que se tenha criado a ideia do direito ao provimento definitivo após um determinado período de tempo. Aliás, a prática aponta para que assim aconteça na maioria dos casos, pelo que a transitoriedade do vínculo, principal traço distintivo em face da nomeação, não introduz diferenças significativas no comportamento profissional nem na flexibilidade de gestão dos recursos humanos.

Sabendo-se que a nomeação e o contrato administrativo de provimento são, em conjunto, claramente predominantes nos efectivos da Administração Pública, é um facto que a utilização do contrato individual de trabalho está a aumentar. Foi inclusivamente apontado pela Resolução que mandatou esta Comissão como um caminho que deverá ser crescentemente prosseguido.

Importa, então, reflectir sobre as principais diferenças, e respectivo significado, entre nomeação e contrato de trabalho, sobretudo do ponto de vista gestor.

O Anexo XIII enuncia, com algum pormenor, as principais diferenças entre as duas modalidades de emprego quanto a um conjunto de matérias com implicação directa no funcionamento e na gestão dos serviços públicos. Dessa análise comparativa, sublinham-se, em síntese, algumas diferenças com relevância prática em termos gestores:

---

<sup>48</sup> Assim, e a título de exemplo, tem acontecido que diplomas orgânicos de certos serviços prevejam como forma preferencial de dotação de pessoal o recurso a esses instrumentos, o que previsivelmente impede a constituição de um núcleo estável de recursos humanos.

NOMEAÇÃO	CONTRATO DE TRABALHO (Código do Trabalho)
Grande rigidez do conteúdo estatutário da relação de emprego Maior controlo político desse conteúdo, unilateralmente modificável	Maior flexibilidade do conteúdo da relação de emprego, o qual é negociável, pelas partes ou por negociação colectiva
Maior rigidez do recrutamento, através de concurso exaustivamente regulado Normas destinadas a assegurar maior transparência dos critérios e escolhas Normas destinadas a assegurar maiores garantias no processo de acesso aos cargos	Flexibilidade dos procedimentos e critérios de recrutamento
Vinculação a uma carreira, às respectivas regras de ingresso e acesso e correspondente definição de conteúdo funcional na definição da categoria profissional	Flexibilidade na definição das funções a exercer e das categorias profissionais correspondentes
Remuneração estatutariamente definida, sem possibilidades de ajustamento	Liberdade e possibilidade de individualização na fixação da remuneração Intervenção da negociação colectiva na fixação da retribuição Possibilidade de fixação de componentes remuneratórias em função do desempenho ou de circunstâncias específicas da prestação do trabalho
Necessidade de proporcionar o direito a uma evolução profissional estabelecida pela carreira	Necessidade de respeitar a irreversibilidade da categoria, mas sem vinculação a proporcionar uma carreira
Regime do exercício de cargos dirigentes transitório e flexível	Possibilidade de acordo no sentido da transitoriedade do exercício de funções dirigentes, de enquadramento ou de confiança
Vinculação ao interesse público, deveres acrescidos, regime de incompatibilidades e regime disciplinar mais imperativo	Consagração do dever de lealdade Concepção do poder disciplinar numa óptica de gestão
Regime da duração e horário do trabalho tendencialmente mais favorável ao funcionário	Regime da duração e horário do trabalho mais flexível para o empregador, com diversos instrumentos de flexibilização e de individualização
Regime de mobilidade favorável ao funcionário	Regime de mobilidade favorável ao empregador
Regime de férias mais favorável	
Regime de faltas mais favorável	
Carácter vitalício da relação de emprego, com possibilidade de cessação apenas no período experimental ou com base em processo disciplinar	Possibilidades limitadas de fixação de termo Possibilidades limitadas de suspensão do contrato

NOMEAÇÃO	CONTRATO DE TRABALHO (Código do Trabalho)
	Possibilidade de despedimento por falta imputável ao trabalhador, por motivos económicos ou por inadaptação ao posto de trabalho

Muito embora a evolução registada a partir dos anos 90 vise o alinhamento do regime da função pública com o regime laboral comum, subsistem diferenças muito substanciais, em particular ao nível dos mecanismos de gestão da prestação de trabalho e das vias para o redimensionamento dos recursos.

Para além disso, é especialmente nítido o afastamento no que concerne ao plano das relações colectivas de trabalho. A muito maior segurança no emprego permite que as formas de luta colectivas possam ter maior impacto na Administração Pública. Todavia, o modo como o modelo estatutário vem sendo adoptado reduz drasticamente a possibilidade de negociação e participação, bem como as próprias práticas de interlocução ao nível de cada organização produtiva.

Como complemento desta análise, torna-se necessário reflectir sobre as razões e consequências práticas destas diferenças no funcionamento da Administração Pública.

### **3.5. Apreciação dos regimes de emprego na Administração Pública**

#### **3.5.1. O regime de nomeação**

Não obstante a multiplicidade dos regimes de emprego vigentes na Administração Pública e a evolução verificada no grau de recurso a trabalhadores contratados, descritas nos números anteriores, constata-se que a Administração Pública portuguesa é ainda maioritariamente composta por funcionários em regime de nomeação, aos quais se aplica um regime legal rígido, cujos elementos essenciais correspondem ao modelo clássico de carreira, dos quais se destaca a titularidade de um vínculo jurídico vitalício<sup>49</sup>.

São vários os pontos fracos apontados à Administração Pública portuguesa por diversos autores, governantes, entidades nacionais e internacionais, opinião pública e, em particular, pelas entidades ouvidas por esta Comissão (cfr. Anexo III). Tendo presentes sobretudo estes últimos contributos, pode oferecer-se a seguinte síntese:

<sup>49</sup> Assim o classificam, aliás, Danielle Bossaert, Christoph Demmke, Koen Nomden e Robert Polet, *La Fonction Publique dans l'Europe des Quinze*, Instituto Europeu de Administração Pública, 2001.

### **PONTOS FRACOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

- ◆ Pouca individualização do atendimento ao cidadão
- ◆ Comportamento administrativo centrado em regras e procedimentos, com baixa focalização em objectivos
- ◆ Baixa prioridade à economia e eficiência
- ◆ Processos de decisão muito lentos
- ◆ Custos de funcionamento muito altos

### **PONTOS FRACOS DO SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS**

- ◆ Pouca autonomia gestionária
- ◆ Lideranças fracas e limitado/deficiente exercício da pouca autonomia gestionária existente
- ◆ Pouca responsabilização dos gestores
- ◆ Pouca mobilidade dentro da Administração Pública e entre o sector público e o sector privado
- ◆ Pouca competição no recrutamento de funcionários de topo
- ◆ Sistemas remuneratórios muito rígidos
- ◆ Pouco estímulo ao desenvolvimento dos talentos individuais e à inovação e criatividade
- ◆ Falta de incentivos ao bom desempenho individual e organizacional
- ◆ Procedimentos de recrutamento lentos e complexos
- ◆ Maior valorização da antiguidade do que da competência e do mérito
- ◆ Baixos níveis de reconhecimento e recompensa ao desempenho
- ◆ Indiferença relativamente aos maus desempenhos

Cumprasse assinalar que as fraquezas correspondem, no fundamental, às consequências que autores, gestores e políticos, nos vários países, têm atribuído à utilização do modelo de carreira em que se inserem os funcionários nomeados:

- a) A segurança de emprego origina inércias toleradas e desinvestimentos em cadeia;
- b) A estrutura hierárquica incentiva uma acção disciplinada e conservadora e a preocupação da adesão estrita às normas;
- c) A estrutura e desenvolvimento das carreiras com base na antiguidade tornam o emprego público pouco atractivo para quem gosta de desafios e de mudanças, desfavorecendo a avaliação e atracção de competências e aptidões específicas;
- c) A rigidez do vínculo prejudica a flexibilidade de recursos de que as novas estruturas e realidades necessitam;

- d) O modelo de emprego protegido favorece o entrincheiramento de interesses, com desvalorização da dedicação ao serviço do público e despersonalização do atendimento ao cidadão.

Recorde-se que já em 1988 a Comissão para o Estudo do Sistema Retributivo da Função Pública (CESRFP) apontava que os principais constrangimentos à gestão de pessoal na Administração decorriam, entre outros, dos seguintes factores:

“ – *Do carácter estatutário do emprego público;*

- *Do primado dos aspectos burocráticos e formais sobre os objectivos e critérios de gestão;*

- *Da confusão entre o domínio legislativo e regulamentar, com leis prolixas e de pormenor (...);*

- *Da rigidez das estruturas orgânicas e de pessoal e dos critérios de fixação e alteração dos quadros de pessoal;*

- (...)

- *Das excessivas limitações dos poderes próprios dos dirigentes no tocante à gestão dos recursos humanos e aos aspectos orçamentais que lhe são envolventes;*

- *Do carácter eminentemente formal do período de estágio (...);*

- *Do primado das habilitações literárias sobre as qualificações profissionais e da prática ausência de uma política de formação profissional vinculada ao sistema de carreiras (...);*

- *Da pouca expressão selectiva do sistema de avaliação de mérito.”*

Perante esse diagnóstico, a referida Comissão recomendou um conjunto de medidas sobre gestão de pessoal, com vista a corrigir aqueles factores, as quais vieram, no essencial, a ser consagradas na legislação, reforçando alguns mecanismos correctivos já existentes e abrindo caminho a outras medidas que vieram a ser adoptadas. Deste conjunto destacam-se:

<b>ELEMENTOS DE FLEXIBILIZAÇÃO INTRODUZIDOS NO REGIME JURÍDICO DA NOMEAÇÃO<sup>50</sup></b>	
Fixação anual das dotações de efectivos de cada serviço através dos respectivos orçamentos	DL 184/89, art. 25º
Simplificação do sistema de carreiras, agregando funções	DL 184/89, art. 34º
Possibilidade de ingresso na Administração Pública em lugares de acesso, com base na relevância da experiência profissional no sector privado	DL 184/89, artº 28º DL 353-A/89, artº 41º
Mecanismos de mobilidade entre as carreiras e os serviços públicos	DL 184/89, artsº 23º, 31º, 32º DL 353-A/89, artº 18º DL 427/89, artsº 25º a 27º DL 248/85, artº 16º DL 204/98, art.º 8.º DL 404-A/98, art 3º

<sup>50</sup> Os diplomas legais invocados são os que se encontram actualmente em vigor. As soluções adoptadas nalguns casos foram introduzidas por diplomas anteriores por eles substituídos

Instrumentos de mobilidade com o sector privado	DL 184/89, artº 23., nº 3 e 28º DL 41/84, artº 37º Lei 2/2004, artº 18º
<i>Ius Variandi</i> (flexibilidade funcional)	DL 248/85, art. 9.º, n.º 4
Mecanismos de reconhecimento e promoção por mérito	DL 184/89, artº 30º Lei 10/2004, artº 15º
Revisão do sistema de avaliação do desempenho	Lei 10/2004 Dec-Reg 19-A/2004
Relevação da falta de habilitações literárias	DL 184/89, artº 32º DL 404-A/98, art 3º Lei 2/2004, artsº 18º, nº 2, e 20º, nºs 2 e 3 DL 497/99
Incentivo da formação profissional como medida de investimento	DL 184/89, artº 35º Lei 1072004, artº 16º Lei 2/2004
Fixação de incentivos à produtividade	DL 184/89, artsº 24º e 30º
Racionalização de efectivos	DL 184/89, artsº 22º e 25º
Exercício temporário de todos os cargos dirigentes	Lei 2/2004 <sup>51</sup> ,
Acesso a cargos dirigentes por funcionários ou não funcionários, tendo pouca relevância para o efeito o critério da antiguidade	Lei 2/2004, artsº 18º e 20º
Reforço das competências dos dirigentes	Lei 2/2004
Avaliação do desempenho dos dirigentes, com base no grau de cumprimento dos objectivos	Lei 2/2004, arts 14º, 19º-A, 22º e 23º Lei 10/2004 Dec-Reg 19-A/2004
Níveis diferenciados de remuneração para os dirigentes	Lei 2/2004, art. 31º
Possibilidade de cessação da relação jurídica de emprego público, por mútuo acordo, mediante indemnização	DL 427/89, art. 28.º
Possibilidade da cessação jurídica da relação jurídica de emprego público por violação dos deveres funcionais, na sequência de processo disciplinar	DL 427/89, art. 28º DL 24/84
Flexibilização dos modelos de organização dos serviços públicos, atribuindo competências nessa matéria aos respectivos dirigentes	Lei 4/2004 <sup>52</sup>
Possibilidade de recurso a prestação de serviços e contratação de empresas	DL 184/89, artsº 10º <sup>53</sup> e 11º DL 197/99

Não obstante a introdução (ou, nalguns casos, reforço) destas previsões normativas, os pontos fracos acima referidos, geradores de significativas ineficiências, não sofreram melhorias relevantes. Também aqui se torna notório que a efectiva e substancial reforma do modelo de emprego público depende da capacidade dos decisores para alterar métodos e procedimentos. É, com efeito, possível afirmar que muitos destes mecanismos gestionários não foram, sequer, testados na sua aplicação nem produziram efeito útil.

<sup>51</sup> Alterada pela Lei 52/2005, de 31 de Agosto.

<sup>52</sup> Alterada pela Lei 51/2005, de 30 de Agosto.

<sup>53</sup> Alterado pela Lei 25/98, de 26 de Maio.

Com efeito, provavelmente por razões de cultura organizacional, dos modelos de gestão utilizados ou da estratégia de liderança adoptada, constata-se ainda hoje que:

- a) Ainda que prevista, a fixação anual dos quadros de pessoal em ligação com o processo de dotação orçamental foi sucessivamente suspensa, nunca tendo sido aplicada.
- b) Apesar da recorrente afirmação, pelo legislador, do propósito de agregação de funções e reforço da mobilidade, tem sucedido que criação de carreiras específicas funcione como instrumento de protecção de determinados grupos profissionais em face de eventuais mobilidades do exterior;
- c) A entrada de profissionais do sector privado em lugares de acesso na Administração Pública é praticamente inexistente, uma vez que os descongelamentos se referem a lugares de ingresso;
- d) Muito embora a mobilidade dos funcionários dentro da Administração Pública tenha efectivamente crescido, com alguns efeitos positivos, verifica-se que ela depende do acordo do trabalhador e faz-se essencialmente por sua iniciativa, sem considerar ou mesmo prejudicando critérios de natureza gestonária;
- e) Não obstante a flexibilidade funcional estar legalmente consagrada, a descrição dos conteúdos funcionais funciona ainda de forma relativamente rígida;
- f) Ainda que nas promoções possa e deva ser valorizada a avaliação pessoal do mérito e do desempenho, os critérios definidos caso a caso e a sua aplicação valorizam muito a antiguidade e as qualificações formais;
- g) Mesmo estando previstas na lei oportunidades de desenvolvimento profissional e reconhecimento do mérito e desempenho, a sua utilização por parte de muitos dirigentes não se reveste de um carácter sistemático;
- h) Estando previstos mecanismos que permitem reconhecimentos de tipo positivo ou negativo relativamente ao desempenho, como sejam os sistemas de avaliação, os actos discricionários sobre a atribuição de reversão de vencimento de exercício ou a concessão de incentivos imateriais, certo é que as decisões nestas matérias são, em geral, de carácter igualitário, adoptando a mesma solução para toda a gente;
- i) Existindo regras sobre a possibilidade da adopção de soluções penalizadoras relativamente a maus desempenhos ou comportamentos anómalos, como a possibilidade de fazer cessar vínculos durante o período probatório ou de aplicar sanções disciplinares, a taxa de aplicação dessas soluções é muito reduzida face aos lamentos verificados;
- j) Mesmo estando prevista a possibilidade de cessação do vínculo mediante indemnização, tal via nunca foi explorada pela Administração;
- l) Apesar do reforço das competências e responsabilidades dos dirigentes, continuam a ser aplicados e introduzidos mecanismos centralizados de autorização e controlo e verificam-se muito poucos casos de responsabilização, tanto no plano administrativo como jurídico, não obstante as muitas referências legais às situações que lhe podem dar origem<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Vejam-se, por exemplo, os arts. 10º, nºs 7 e 8, e 18º, nºs 5 e 6, do DL nº 184/89, o art. 10º do DL nº 195/97, de 31 de Julho, o art. 3º, nº 8, do DL nº 53/98, de 11 de Março, o art. 50º do DL nº 135/99, de 22



### **3.5.2. O regime do contrato administrativo de provimento**

Ainda que permita a gestão anual dos professores, médicos e investigadores, esta modalidade de emprego é desenhada como uma fase que precede a nomeação, criando (tanto nos decisores como nos trabalhadores em causa) a ideia do direito ao provimento definitivo ao fim de um determinado período de tempo. A prática aponta para que assim aconteça na maioria dos casos, pelo que a transitoriedade do vínculo não introduz diferenças significativas no comportamento profissional nem na flexibilidade de gestão dos recursos humanos.

Desta sorte, parece de admitir que a partir de outros mecanismos (quer num regime de nomeação, quer numa lógica estritamente contratual) se poderão obter os efeitos úteis que até agora justificaram a manutenção deste regime.

### **3.5.3. O regime do contrato de trabalho**

Tal como em praticamente todos os países da UE-15, foi introduzida na Administração Pública portuguesa, como se viu, a possibilidade de recorrer a formas de contratação de pessoal em regime de direito privado, visando essencialmente introduzir flexibilidade na gestão dos recursos humanos e condições de trabalho similares às do sector privado. Apesar de ser ainda recente esta previsão genérica, afigura-se adequada uma reflexão sobre as vantagens, os riscos e as dificuldades que estão envolvidos.

#### **3.5.3.1. Vantagens**

A adopção do regime típico deste tipo de contratos na Administração Pública permitiria a individualização, a flexibilização e a descentralização da gestão de pessoal e do seu pagamento, o que, em princípio, teria um impacto favorável sobre o nível de desempenho.

Permitiria, por outro lado, a cessação da relação jurídica de emprego em situações em que tal se revele indispensável por razões de sustentabilidade económica, fornecendo um instrumento de ajustamento dos meios às possibilidades.

Em resultado do inquérito lançado por esta Comissão sobre as experiências de aplicação do contrato individual de trabalho na Administração Pública, é possível inventariar as vantagens que lhe são imputadas pelas entidades que têm utilizado este tipo de contratação:

---

de Abril, o art. 6º, nºs 3 e 4, do DL nº 324/99, de 18 de Agosto, o art. 7º, nºs 3 e 4, do DL nº 325/99, de 18 de Agosto, o art. 11º do DL nº 326/99, de 18 de Agosto, e o art. 5º do DL nº 14/2003, de 30 de Janeiro.

## VANTAGENS DO CONTRATO DE TRABALHO

### Maior flexibilidade no recrutamento de pessoal:

- Maior possibilidade de ajustamento às necessidades através da definição individualizada das competências e perfis mais adequados
- Processos de recrutamento e selecção mais ágeis e eficazes
- Universo mais abrangente de recrutamento oferecendo um maior leque de escolha
- Possibilidade de manter competitividade no recrutamento com entidades externas concorrentes
- Possibilidade de proceder com rapidez à substituição de trabalhadores
- Possibilidade de recorrer a contratos a termo em face de picos de produção ou de necessidades sazonais
- Maior grau de frescamento de quadros

### Maior grau de sucesso nos recrutamentos:

- Maior sucesso no recrutamento de pessoal diferenciado e especializado, que dificilmente se encontra no universo da função pública
- Possibilidade de recrutar pessoal mais competente, com maior tecnicidade e com mais formação
- Melhores hipóteses de contratar quadros jovens e motivados na área das Tecnologias de Informação e Comunicação

### Flexibilidade contratual:

- Contratações tendo em conta o valor real dos trabalhadores
- Possibilidade de acordar condições de trabalho
- Possibilidade de negociação colectiva
- Possibilidade de fixar remunerações combinando vários critérios: mérito, formação académica, produtividade e assiduidade
- Possibilidade de estabelecer tabelas salariais mais elevadas

### Flexibilidade das condições de trabalho:

- Maior número de horas de trabalho
- Maior grau de aceitação de alterações à organização do trabalho
- Maior flexibilidade na gestão dos horários de trabalho
- Maior mobilidade funcional

## VANTAGENS DO CONTRATO DE TRABALHO

### Flexibilidade no desenvolvimento profissional:

- Estrutura e gestão de carreiras mais flexível
- Maior racionalidade da gestão das carreiras, sem os constrangimentos dos critérios de antiguidade ou habilitacionais e sem necessidade de aguardar a existência de vagas
- Privilégio do mérito sobre a antiguidade
- Maior facilidade na mudança de categoria
- Maior rotação de funções
- Maior mobilidade de pessoal

### Melhores instrumentos de gestão:

- Possibilidade de atribuir incentivos ligados aos resultados do desempenho
- Maior liberdade para adoptar mecanismos de reconhecimento do empenhamento e do mérito
- Maiores possibilidades de agilizar regras e procedimentos
- Maior rapidez de implementação das decisões
- Possibilidade de optimização de recursos, adaptando o número de trabalhadores às necessidades
- Possibilidade de fazer cessar o vínculo de trabalho
- Regime disciplinar mais eficaz

### Alterações no comportamento profissional:

- Maior motivação e empenho
- Aumento do sentido de responsabilidade pelo desempenho da instituição
- Maior eficiência e produtividade
- Maior dinamismo e iniciativa
- Cultura de cumprimento de objectivos
- Maior disciplina e empenho no cumprimento dos horários e das funções
- Redução do absentismo
- Maior qualidade do desempenho
- Melhor imagem do trabalhador

### Vantagens financeiras:

- Menores encargos a longo prazo
- Transferência para outras entidades da remuneração do absentismo

Todavia, pelas respostas ao referido inquérito, constata-se que, embora em menor grau, há também dirigentes que consideram não existirem vantagens significativas na utilização do contrato de trabalho, sendo mais de uma vez referido que as melhorias de eficiência não decorrem do tipo de vínculo em que os trabalhadores se encontram mas sim dos modelos de gestão utilizados nos serviços.

No que se refere às possibilidades de fazer cessar os contratos de trabalho, confirma-se, através dos dados recolhidos no inquérito, que essa possibilidade tem um efeito essencialmente regulador do comportamento profissional e da competitividade das condições contratadas, já que as cessações efectivamente verificadas são de número relativamente reduzido e fundamentam-se, na maioria dos casos, na caducidade dos contratos a termo, na denúncia por iniciativa do trabalhador e no acordo.

Anote-se, a propósito, que tem sido reconhecida (designadamente pela OCDE) a rigidez do direito laboral português no contexto da comparação internacional. No próprio sector privado a cessação dos contratos de trabalho por iniciativa do empregador é diminuta, a não ser por encerramento ou redimensionamento das empresas. O acesso à flexibilidade externa (ou quantitativa) é, sobretudo, alcançado por uma utilização intensiva de formas temporárias e precárias de emprego.

### **3.5.3.2.Riscos**

À utilização desta forma de contratação no âmbito da Administração Pública são, nas respostas ao inquérito em causa, nas audições realizadas e nos textos dos autores consultados, também apontados riscos:

<b>RISCOS DA UTILIZAÇÃO DO CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Cultura institucional e dirigentes não preparados para gerir a sua utilização</li><li>• Pouca capacidade dos dirigentes para lidar adequadamente com um maior grau de discricionariedade, existindo uma tendência para o igualitarismo</li><li>• Ausência de ganhos imediatos pela necessidade de adaptação ao novo modelo</li><li>• Expediente fácil para soluções não programadas</li><li>• Instabilidade e insegurança que gera o desinteresse de alguns bons recursos</li><li>• Desregulação excessiva geradora de falta de uniformidade e insegurança procedimental</li><li>• Maiores encargos com salários e com descontos para a segurança social (taxa de desconto superior para o empregador)</li><li>• Grande complexidade da gestão de recursos humanos, devido à coexistência de várias modalidades de emprego no mesmo organismo</li><li>• Anulação das vantagens do contrato individual de trabalho pela coexistência com trabalhadores em regime de direito público</li><li>• Desigualdades geradoras de desconforto e desmotivação entre os vários trabalhadores com regimes diferenciados</li></ul>

## **RISCOS DA UTILIZAÇÃO DO CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO**

- Menor mobilidade no seio dos vários serviços da Administração Pública
- Maior concorrência com o sector privado geradora de uma maior rotação de pessoal
- Fraco grau de contratação colectiva gerador de apreensão e saída de profissionais
- Flexibilidade insuficiente para fazer face à alta competitividade do mercado na área das Tecnologias de Informação e Comunicação
- Possibilidade de excessos de prepotência por parte das chefias
- Diminuição do sentido de serviço público
- Menores garantias de imparcialidade
- Aumento da margem para favoritismos
- Menor estabilidade e continuidade institucional
- Abuso da utilização do contrato de trabalho a termo tendo em vista ultrapassar os mecanismos legais de controlo do crescimento dos empregos públicos

Algumas entidades ouvidas na Comissão, bem como vários estudos nesta matéria, chamam a atenção para um tipo de riscos, curiosamente não referidos nas respostas aos inquéritos, ligados ao eventual declínio da ética pública e da lealdade e continuidade organizacionais, sustentando alguns a existência de uma contradição potencial entre a necessidade de prestar melhor serviço e de ser mais eficiente e a necessidade de obedecer à lei e de garantir a igualdade, de que o Estado não se pode afastar. Nesta perspectiva, a desregulação e a autonomia próprias da contratação privada, entendidas na sua pureza mais original, implicariam o desaparecimento de um conjunto significativo de procedimentos e controlos, que poderiam diminuir a transparência das admissões e aumentar o risco de ocorrência de influências políticas, económicas, sociais e mesmo pessoais, em especial se aquela contratação não fosse acompanhada de mecanismos de avaliação e responsabilização pelos resultados.

Deve, a este propósito, recordar-se que com frequência a aplicação do regime laboral aos trabalhadores de entidades que exercem poderes de autoridade ou de soberania é acompanhada da previsão expressa de especiais regimes de incompatibilidades ou de deveres funcionais específicos (por ex., em termos de sigilo profissional).

Considera-se, por outro lado, necessário salientar que o âmbito de aplicação do regime laboral comum coincide, tradicionalmente, com um sector onde imperam critérios de racionalidade económica e de responsabilidade pela gestão que não estão presentes numa organização burocrática. Por outro lado, a lógica de funcionamento do regime laboral comum pressupõe uma contratação colectiva dinâmica e abrangente, o que, no caso da Administração Pública, se choca com obstáculos desde logo no plano constitucional.

### 3.5.3.3. Dificuldades de aplicação

O actual regime do contrato de trabalho na Administração Pública portuguesa apresenta ainda mais alguns problemas concretos que dificultam a sua aplicação harmoniosa, tais como:

- a) Disfunções entre o regime das Leis n.ºs 2/2004, 3/2004 e 23/2004, no que concerne à base de recrutamento e à vinculação dos dirigentes;
- b) Falta de regulamentação sobre as funções que podem ser asseguradas por contrato individual de trabalho na administração directa do Estado, obstando à sua utilização;
- c) Controlo centralizado da sua utilização, através da necessidade de aprovação de quadros e das contratações em concreto;
- d) Falta de estruturas e de experiência para uma utilização adequada da contratação colectiva;
- e) Diferenças relevantes em termos de regime disciplinar relativamente aos trabalhadores em regime de direito público;
- f) Necessidade de definição clara da entidade contratante e do regime de caducidade dos contratos em caso de extinção da entidade, quando a mesma não tenha personalidade jurídica.

Muitas entidades referem não recorrer à contratação em regime laboral privado por impedimentos externos: por não lhes ser aplicável o regime que o prevê, por falta de aprovação dos regulamentos e dos quadros necessários, por falta de autorização superior ou por constrangimentos introduzidos pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2002 ou por outros despachos orientadores, tudo isto evidenciando que o regime de contrato de trabalho na Administração Pública portuguesa não introduziu, de facto, até agora, uma significativa autonomia de gestão dos recursos humanos.

Foi, por outro lado, sublinhada a existência de dificuldades de gestão inerentes à coexistência de trabalhadores com vínculos de direito público e de direito privado, as quais apresentam bastante relevância, tanto prática como estratégica, já que as diferentes condições de trabalho (v.g. horários de trabalho, horas extraordinárias, equilíbrio entre salário fixo e incentivos, etc.) são muitas vezes insustentáveis dentro das organizações e das equipas. Em consequência, verifica-se uma tendência para o alinhamento dessas condições pelo regime do funcionalismo público, anulando os efeitos da flexibilidade supostamente introduzida pelo regime do contrato de trabalho.

Ficou, ainda, assinalada a dificuldade de operacionalização da contratação colectiva, sobretudo devido à deficiente clarificação das matérias que devam ser objecto de negociação centralizada.

### 3.5.4. Outros regimes

Tem-se verificado que o recurso às modalidades de aquisição de serviços é, por vezes, utilizado como expediente para contornar obstáculos ao congelamento de admissões, titulando efectivamente situações de trabalho subordinado e precário, geradoras de ilegalidades e de disfunções graves.

O congelamento de admissões na Administração Pública gerou práticas de compensação por muitos serviços públicos, através de formas de trabalho precário (em que se incluem a celebração de contratos de trabalho a termo certo, de contratos de prestação de serviços e a interposição de sujeitos não públicos na relação de emprego).

Como se refere em 2., há um predomínio, nas contratações a termo e em prestação de serviços, do grupo de pessoal auxiliar, dentro da Administração Estadual e, nesta, do sector da Educação-escolas, bem como dos médicos e enfermeiros, dentro do sector da Saúde. Por outro lado, a dependência da Administração Pública relativamente a concretos profissionais de fornecedores externos, nomeadamente na área da prestação de serviços de informática, também tem crescido, podendo criar problemas de controlo estratégico e de continuidade de serviço.

Certo é que as Administrações Públicas satisfazem hoje necessidades muito heterogéneas e ganham em eficiência com a utilização de diversas formas de captação de recursos. A flexibilização dos modelos organizativos, dos modelos de emprego e dos modelos de realização das funções, com recurso à externalização e às parcerias e redes com organizações dos sectores voluntário e privado, favorecem a satisfação das necessidades e a economia e eficácia da acção pública.

Por outro lado, a elevada tecnicidade e componente tecnológica de certos contributos aconselham a sua aquisição através de consultorias especializadas, enquanto a natureza rotineira e acessória de certas funções pode ganhar com a sua aquisição a empresas de serviços (como a limpeza e segurança de instalações).

Nessa medida é essencial que a aquisição de serviços funcione como um complemento ao regime de emprego na Administração Pública.

Contudo, é imperioso garantir, de modo bem mais efectivo do que o actualmente existente, a circunscrição do recurso a estes instrumentos ao âmbito que legalmente lhes deve corresponder. Para tanto haverá que encontrar os mecanismos adequados, seja por via do controlo orçamental, seja por via da responsabilização dos decisores.

### 3.6. Dados de comparação internacional<sup>55</sup>

#### 3.6.1. A questão do tipo de funções desempenhadas em regime de nomeação e em regime de contrato

Vimos atrás que a legislação portuguesa actual não contém uma definição consistente das esferas próprias dos tipos de emprego na Administração Pública, admitindo que uma larga franja de “*funções próprias do serviço público*” possa ser exercida, de forma profissionalizada e permanente, tanto em regime de nomeação como em regime de contrato individual de trabalho.

Importa, nesta matéria, ter em atenção a situação noutros países, em especial na União Europeia.

- a) Em vários Estados membros da UE, incluindo os mais fiéis ao modelo de carreira, o número dos trabalhadores contratados está a subir e o de funcionários públicos a descer, embora a importância relativa destes grupos varie muito de um Estado membro para outro, como se pode verificar do quadro abaixo transcrito.
- b) Mesmo nos países em que a Constituição, a legislação ou a jurisprudência impõem a existência de uma função pública de direito público (v.g. Dinamarca, Alemanha, Espanha, Grécia, Bélgica), o recurso a contratos privados de emprego não tem, na realidade, o carácter excepcional que seria suposto.
- c) Há uma tendência para utilizar a contratação de direito privado mais na Administração Local do que na Administração Central, nomeadamente na Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Alemanha, Itália e Espanha.
- d) Na Alemanha, Áustria, Dinamarca, Luxemburgo e Itália definiram-se esferas para a adopção de contratos de direito privado e para a manutenção do estatuto de direito público. A Áustria e a Dinamarca foram os países que mais reduziram o número de trabalhadores com regime de direito público.
- e) Na Itália, a passagem operada em 1993 da maioria dos trabalhadores da Administração Pública para um regime laboral privado foi feita sob o forte impulso dos sindicatos, tendo em vista a sua regulação pela contratação colectiva. Este movimento vinha na sequência de uma forte utilização de mecanismos de contratação colectiva no âmbito do regime de direito público;

---

<sup>55</sup> Recolhidos nos contactos e documentação proporcionados pelo Seminário “*Modernizar o Emprego Público: Que percursos? Que soluções?*” e nas seguintes publicações: Christoph Demmke, *European Civil Services between Tradition and Reform*, EIPA, 2004, *Are civil servants different because they are civil servants?*, *Who is a civil servant and who is not- and why?*, EIPA, 2005, Christopher Pollit/Geer Bouckaert, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000, Danielle Bossaert/Christoph Demmke/Koen Noemden/Robert Polet, *La Fonction Publique dans l'Europe des Quinze - Nouvelles tendances et evolution*, EIPA, 2001, Danielle Bossaert, *The flexibilisation of the employment status of civil servants: From life tenures to more flexible employment relations?*, EIPA, 2005, OCDE, *Modernising Government: The Way Forward*, 2005, *Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment*, Policy Brief, 2004, e United States General Accounting Office, *Managing for Results- Experiences Abroad Suggest Insights For Federal Management Reforms*, 1995



estes defrontavam-se com dificuldades de operacionalização, tanto para os trabalhadores como para a Administração, e estavam a conduzir ao agravamento da despesa pública.

- f) Em França, apesar de o modelo se basear na titularidade dos cargos, há muitos trabalhadores na Administração Pública contratados em regimes variados de direito público e privado.
- g) Como se pode constatar pela análise do quadro em anexo - retirado de estudos do Instituto Europeu da Administração Pública (EIPA) elaborados a pedido da Comissão Europeia - não existe nos países da União Europeia uma interpretação uniforme para a definição das funções que devem continuar a ser asseguradas em regime de direito público, embora o critério seja, com frequência, o da sua ligação ao exercício de poderes públicos e à salvaguarda do interesse geral do Estado.

Observa-se também desse quadro que se reserva com frequência um estatuto especial para juízes, militares, polícias, administração financeira e diplomatas, embora também se verifique que há países em que essas funções estão sujeitas às regras do mercado, como é o caso do Reino Unido. Deve, no entanto, esclarecer-se que isso se deve à ausência de tradições do regime de direito público, o que não significa que estes países não valorizem ou salvaguardem especiais garantias de estabilidade profissional, pelo menos para algumas dessas funções (cfr. o ponto seguinte).

- h) A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e as orientações da Comissão Europeia têm, por outro lado, construído um *conceito comunitário de função pública*, para efeitos do disposto no artigo 39.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia (reserva de nacionalidade), que apresenta uma identidade de fundamento com o da reserva de estatuto. Essa jurisprudência aponta para um critério funcional, assente na análise da natureza das tarefas e das responsabilidades inerentes a cada posto e na sua importância para a participação no exercício da autoridade pública e para a salvaguarda dos interesses gerais do Estado.

Segundo várias decisões, revestem tais características as forças armadas, a polícia e outras forças de manutenção da ordem pública, o aparelho judiciário, as autoridades fiscais, o corpo diplomático e o emprego nos Ministérios do Estado, autoridades regionais e locais, bancos centrais e outros organismos públicos, mas apenas quando os deveres da função impliquem o exercício da autoridade do Estado (preparação de textos jurídicos, sua aplicação e controlo da respectiva observância, bem como supervisão de organismos subordinados).

Não revestem a natureza referida, de acordo com orientações da Comissão Europeia e decisões jurisprudenciais, cargos nos organismos responsáveis pela gestão de serviços comerciais (transportes, fornecimento de gás e electricidade, companhias aéreas e de navegação, correios e telecomunicações e agências de radiotelevisão), nos serviços de saúde pública, nos serviços de ensino público e nos estabelecimentos públicos que desenvolvam investigação para fins não militares. O mesmo se diga das funções operárias, dos enfermeiros, dos professores e dos investigadores civis.

### 3.6.2. A questão do carácter vitalício do vínculo

De acordo com a análise de Danielle Bossaert<sup>56</sup>, a natureza vitalícia da relação de emprego na Administração Pública, destinada a proteger os funcionários de comportamentos e pressões de natureza arbitrária e a garantir a sua subordinação exclusiva ao interesse público e a continuidade organizacional, é o elemento do modelo de carreira que menos tem sido afectado pelas tendências de alinhamento das condições dos funcionários públicos com as do sector privado, continuando a ser uma das características tradicionais do emprego regido pelo direito público<sup>57</sup> na maioria dos Estados europeus.

O Instituto Europeu de Administração Pública (EIPA), em cooperação com a Presidência Luxemburguesa da UE, realizou em 2005 um inquérito junto de todos os Estados membros<sup>58</sup>, no âmbito do qual a maioria dos Estados se pronunciou no sentido de o carácter vitalício dos vínculos ser importante para garantir a protecção face a pressões no caso dos trabalhadores com funções de regulação ou imposição. Discordaram desta ideia a Suécia, o Reino Unido, a Holanda e a Letónia.

A vitaliciedade do vínculo traduz-se numa grande restrição às possibilidades de afastamento dos funcionários dos cargos de que são titulares, ainda que tal não seja de todo impossível (*maxime*, por motivos disciplinares).

Segundo Danielle Bossaert, não obstante grande parte dos Estados membros formalmente considerar ainda que as vantagens da segurança de emprego superam as respectivas desvantagens, há uma tendência para o alargamento do elenco de casos em que se admite a cessação do vínculo de emprego regido pelo direito público, em particular com base em mau desempenho e, até, por razões económicas e de reestruturação - o que significa, na prática, um movimento no sentido da mitigação da natureza vitalícia do vínculo.

O quadro seguinte sumaria as observações comparadas constantes do estudo em referência nesta matéria:

---

<sup>56</sup> In *The flexibilisation of the employment status of civil servants: from life tenure to more flexible employment relations?*, EIPA, 2005.

<sup>57</sup> Refira-se, no entanto, que a percentagem do emprego ao qual se aplica o estatuto de direito público é em alguns países muito baixa e tende, no geral, a diminuir.

<sup>58</sup> Esse inquérito sustentou o já referido estudo *Are civil servants different because they are civil servants?*, de Christoph Demmke.

Quadro 20 - Possibilidades de cessação do vínculo de emprego público nos países da União Europeia

ESTADOS MEMBROS	Percentagem de % de funcionários públicos com vínculo vitalício	Cessação do vínculo exclusivamente com fundamento disciplinar	Cessação em caso de mau desempenho previsto na legislação de direito público	Cessação por mau desempenho em condições idênticas às do sector privado	Cessação por razões económicas e de reestruturação
ÁUSTRIA	68,93%		X		
BÉLGICA	75%		X		
CHIPRE	32%	X			
DINAMARCA	0%			X	X
ESTÓNIA			X		X
COMISSÃO EUROPEIA	78%		X		X
FINLÂNDIA	0%			X	X
FRANÇA	81 a 87%		X		
ALEMANHA	43%	X			
GRÉCIA	93,4%		X		
LETÓNIA	58%		X		X
LUXEMBURGO	78,5%	X			
MALTA	93%	X			
POLÓNIA	2,1%		X		X
PORTUGAL	81,7%	X			
ESLOVÁQUIA			X		
ESLOVÉNIA	0%		X		X
ESPAÑA	73,63%	X			
SUÉCIA	Muito baixa			X	X
HOLANDA	0%		X		X
REINO UNIDO	0%			X	X
IRLANDA	12,5%	X			
BULGÁRIA	35%		X		X
ITÁLIA		X			
HUNGRIA			X		X

Verifica-se, assim, que em muitos países a tendencial segurança de emprego dos funcionários públicos é, hoje, mitigada por preocupações de desempenho das organizações e das pessoas, nomeadamente em modelos clássicos como os da França e da Comissão Europeia.

No entanto, a possibilidade de cessação dos vínculos é, em geral, acompanhada de garantias especiais de defesa nos respectivos processos, mais extensas do que no sector privado, mesmo nos países com regimes mais próximos dos laborais, como é o caso da Finlândia<sup>59</sup>.

Em todo o caso, não se contesta a especial relevância da segurança do emprego como garantia de independência no exercício das funções. De acordo com a perspectiva largamente dominante, a insegurança profissional pode prejudicar, de forma explícita ou mesmo apenas implícita, a imparcialidade dos trabalhadores a quem cabem tarefas de apreciação ou imposição da legalidade que possam afectar interesses económicos, políticos ou sociais (em especial se os dirigentes máximos dos serviços públicos em causa forem eles próprios vulneráveis à influência desses interesses).

Isto significa que a protecção do emprego é especialmente importante quando:

- a) As funções desempenhadas integrem a apreciação ou imposição de legalidade;
- b) As entidades que prosseguem essas funções não tenham garantias institucionais de independência relativamente aos interesses económicos, políticos e sociais susceptíveis de ser afectados;
- c) Os dirigentes máximos sejam de confiança política ou estejam sob influência política directa.

Deve, nesta linha, sublinhar-se que:

- a) A segurança de emprego é considerada indispensável para as funções em causa, mesmo em países como a Suécia e o Reino Unido, que, no entanto, discordam de que ela só possa ocorrer através da vitaliciedade;
- b) A garantia da independência e imparcialidade no exercício das funções pode realizar-se de outras formas, nomeadamente através de garantias institucionais, organizativas, funcionais e financeiras dos próprios organismos.

### **3.6.3 Outras questões de natureza comparativa internacional relevantes para os regimes de emprego**

Para além dos aspectos referidos, a análise da experiência de outros países permite ainda evidenciar os seguintes factos em matéria de regimes de emprego na Administração Pública:

---

<sup>59</sup> Neste país existe, por exemplo, a obrigação de reintegração do trabalhador no serviço público em caso de cessação ilegal ou injustificada, ao contrário do que acontece no sector privado, em que apenas há uma obrigação indemnizatória.

- a) Nenhum Estado membro da UE tenciona privatizar completamente a sua função pública. Os Estados Membros com um sistema de direito público tendem a flexibilizá-lo e a modernizá-lo, mas não a abandoná-lo.
- b) Na Holanda, após um debate aprofundado sobre a matéria, foi entendido não ser oportuno alterar o estatuto de direito público dos funcionários, tendo-se optado antes por alinhar as suas condições de trabalho com as práticas em vigor no mercado de trabalho, nomeadamente quanto à evolução salarial, segurança social e pensões. Esta opção foi feita por se considerar que o processo de alteração do estatuto seria moroso e que os custos e benefícios não estavam devidamente estabelecidos.
- c) A Suécia é o país da UE que mais aproximou o regime dos trabalhadores da Administração Pública das condições do sector privado, não existindo hoje praticamente diferenças entre eles. Foi inclusivamente introduzida a possibilidade de a Administração dar um pré-aviso de cessação da relação de trabalho aos funcionários, em troca de medidas de reclassificação, de formação e de enquadramento profissional asseguradas pelo Estado.
- d) A modernização dos sistemas baseados no modelo de carreira inclui geralmente o aumento da mobilidade com o sector privado, a introdução de cargos com mandatos limitados, a consagração de possibilidade de despedimento por mau desempenho, uma maior autonomia de gestão de recursos humanos ao nível de cada serviço e o reforço dos mecanismos de gestão pelo desempenho.
- e) Parte relevante das maiores mudanças no estatuto dos funcionários públicos verificou-se relativamente aos funcionários de nível superior e dirigente.
- f) Existe alguma tendência de convergência entre as Administrações Públicas dos Estados Membros da UE-15 no sentido de:
  - Os escalões superiores da Administração Pública serem recrutados através de concursos públicos, terem remunerações elevadas e serem geridos de forma diferenciada, de acordo com estatutos em que estão presentes elementos do modelo de carreira;
  - Os restantes trabalhadores terem condições de trabalho similares às do sector privado.
- g) A dualidade de regimes jurídicos para trabalhadores ao serviço das mesmas entidades e os problemas de incoerência e de gestão dela derivados conduziram recentemente, em Espanha, à apresentação de propostas no sentido de instituir um estatuto comum para o trabalhador público, contendo, entre outros aspectos, os princípios e modalidades de emprego público, o sistema de negociação colectiva, os princípios éticos e deveres dos trabalhadores, o regime de incompatibilidades e o regime disciplinar. Este estatuto alargar-se-ia a todos os trabalhadores da Administração Pública, independentemente do tipo de vínculo.
- h) Também na Áustria há uma tendência para estabelecer um regime unificado para todos os trabalhadores ao serviço da Administração Pública.
- i) No Reino Unido, na Suécia e na Suíça, apesar da abertura dos sistemas, muito poucos trabalhadores do sector público passam para o sector privado e vice-

versa. Ao invés, esta situação é frequente nos Estados Unidos e em França, cujos sistemas se aproximam mais do modelo de carreira <sup>60</sup>.

- j) Na maior parte dos países da EU, o diálogo social no âmbito da Administração Pública é regulado pelo legislador, que determina, em regra, a participação dos sindicatos e associações profissionais na preparação das leis e regulamentos aplicáveis aos funcionários e na negociação da evolução dos respectivos salários, podendo ser uma etapa juridicamente indispensável para a adopção de medidas que se reflectam nas condições de emprego público.
- l) Portugal é um dos países onde o direito à negociação colectiva na Administração Pública tem um grau de protecção jurídica maior, já que a sua violação pode afectar a constitucionalidade dos diplomas; mas há outros países, como a Suécia, em que formalmente esse grau de protecção não existe e, não obstante, existe uma prática, mais ou menos informal, de grande consensualização social das medidas.
- m) Em Itália, a grande maioria das disposições aplicáveis aos trabalhadores sob regime laboral (mais de 80%) consta de convenções colectivas nacionais, negociadas de dois em dois anos nos diferentes sectores da Administração Pública.
- n) Na maior parte dos casos, os representantes da Administração nas negociações são responsáveis políticos. A Itália, a Suécia e a Dinamarca criaram organismos específicos para a condução e representação das autoridades públicas no diálogo social e na negociação colectiva (na Suécia, esse organismo é constituído e funciona à imagem de uma associação de empregadores.
- o) No Reino Unido, na Suécia e na Finlândia, o diálogo social é muito descentralizado, em correspondência com o elevado grau de autonomia dos vários serviços na fixação das condições de trabalho, sendo a representação assegurada em regra por quadros superiores de cada organismo. Isto não exclui a possibilidade de acordos-quadro, que balizem os acordos descentralizados, a necessidade de homologações por órgãos centrais e a existência de negociações centralizadas para algumas matérias ou para algumas áreas da Administração.

Esta negociação departamental inclui a matéria salarial, uma vez que não existem remunerações imperativas. Nestes casos, os organismos são inteiramente responsáveis pelos resultados e consequências das convenções colectivas que celebrem, pois as suas dotações orçamentais são apenas influenciadas por um índice geral de evolução de custos e não existem compensações financeiras por aumentos salariais superiores a esse índice.

- p) Na Dinamarca, na Holanda, na Irlanda e na Itália, a negociação tem lugar por sectores e níveis (local e central), consoante as matérias.

Nos restantes Estados membros da UE-15, as negociações são mais centralizadas: existe, designadamente, uma negociação e uma definição centralizada relativamente às progressões salariais para o conjunto dos serviços públicos.

---

<sup>60</sup> Cfr. B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*

De acordo com o estudo de Christoph Demmke, *Are civil servants different because they are civil servants?*, alguns Estados membros da UE referenciam impactos positivos no desempenho dos trabalhadores - mas cerca de metade não respondeu e a maioria não conseguiu demonstrar a afirmação feita. O autor refere também que este optimismo contrasta com os resultados de vários estudos académicos, onde se conclui que muitas das reformas tiveram consequências indesejadas e até paradoxais ao nível dos comportamentos.

Ainda segundo Demmke, no caso específico do estado norte-americano da Geórgia, vários estudos sobre o efectivo impacto da passagem de todos os trabalhadores públicos a um regime inteiramente privado, revelaram o seguinte:

- Agilização dos processos de recrutamento, promoção, redistribuição de tarefas e despedimento;
- Aumento do nível de satisfação dos dirigentes;
- Maior flexibilidade nos recrutamentos, pagamentos e promoções;
- Aumento em 1/3 do número de categorias profissionais;
- Aumento das discrepâncias entre departamentos quanto às condições aplicadas para trabalho igual;
- Maior estagnação profissional;
- Resistência significativa dos trabalhadores às mudanças;
- Redução significativa dos níveis de motivação profissional;
- Aumento do grau de desconfiança quanto à justeza e imparcialidade das decisões dos gestores;
- Diminutas alterações nas práticas de gestão de recursos humanos;
- Aumento muito ligeiro dos despedimentos;
- Nenhum aumento do grau de influência partidária.

### **3.7. Problemas detectados**

Em síntese, são os seguintes, os principais problemas que se detectaram no campo dos regimes de emprego na Administração Pública:

- a) Enorme complexidade das modalidades e submodalidades de constituição da relação jurídica de emprego público e das situações às quais são legalmente aplicáveis, retirando transparência ao sistema e impedindo a sua adequada monitorização;
- b) Impossibilidade de estabelecer uma distinção conceptual clara entre as situações em que deve ser constituída, na Administração Pública, uma relação jurídica de emprego na modalidade de “nomeação” e aquelas em que deve utilizar-se o “contrato individual de trabalho por tempo indeterminado”. Não obstante as significativas diferenças de natureza, conteúdo e consequências entre estes modelos não se descortina um princípio ou conjunto de princípios

que permitam construir um padrão ou atribuir carácter homogéneo à teia de relações laborais estabelecidas com a Administração Pública;

- c) Os mecanismos de limitação do crescimento do número de empregos públicos não têm produzido os efeitos para os quais foram criados;
- d) Os contratos de prestação de serviços com pessoas singulares, nas modalidades de contratos de tarefa e de avença, bem como outras modalidades de prestação de trabalho para as Administrações Públicas com recurso à interposição de sujeitos não públicos e ao uso indevido de figuras de mobilidade, têm sido utilizados, com violação dos pressupostos da sua celebração e criação, para verdadeiras constituições de relações jurídicas de emprego público;
- e) Excessiva rigidez das regras estatutárias aplicáveis ao pessoal em regime de nomeação, de que decorrem dificuldades de gestão que estão na base da pouca eficiência do trabalho, do seu custo excessivo e da grande dificuldade ou mesmo impossibilidade do seu ajustamento às necessidades;
- f) Excessiva rigidez nas formas de cessação do vínculo do pessoal em regime de nomeação, não permitindo ou dificultando tal cessação fundada em razões de reorganização dos postos de trabalho ou no mau desempenho;
- g) À generalização do regime de contrato de trabalho são, em tese, associadas virtualidades no âmbito da gestão dos vínculos e da sua adaptação às necessidades efectivas da Administração;
- h) São-lhe, também, apontadas deficiências e dificuldades, algumas das quais têm sido reveladas pela prática;
- i) É inconveniente a manutenção de uma pluralidade de regimes dentro de um mesmo serviço, situação que tende a gerar um nivelamento pelas condições mais favoráveis.

### **3.8. Perspectivas de evolução preconizada**

- i) Sob o ponto de vista da forma jurídica, nada justifica hoje a dicotomia entre um acto unilateral de nomeação, sujeito a aceitação como mera condição de eficácia, e um contrato administrativo de provimento, onde a vontade surge como elemento constitutivo; deveria, pois, unificar-se a forma de constituição da relação jurídica de emprego público com regime publicístico, recorrendo sempre ao esquema do contrato.
- ii) É indispensável proceder à identificação, a partir de critérios racionais e coerentes, do núcleo de funções relativamente às quais se justifica a institucionalização de regimes mais próximos do modelo estatutário puro;



- iii) Na definição das funções que podem ou devem ser desempenhadas por trabalhadores em regime laboral publicístico ou privatístico, convirá atentar em que já existem hoje múltiplos e significativos exemplos de exercício de poderes de autoridade por trabalhadores em regime de direito privado, sem registo de problemas ou inconvenientes relevantes (v. g., o pessoal das entidades reguladoras); parece, assim, que o critério geral de delimitação de regimes laborais assente no exercício directo de poderes de autoridade deve ser afinado ou reexaminado.
- iv) Parece aconselhável que a reforma aponte para a consagração de um regime comum ou padrão, aproximado do regime laboral comum, e de um regime especial, mais próximo do modelo estatutário; as diferenciações dentro de cada regime poderiam ser feitas, no caso do regime comum, serviço a serviço, numa lógica de negociação descentralizada (sem prejuízo de uma monitorização central), ao passo que a diferenciação dentro do regime especial deveria ser reduzida ao mínimo e de forma a assegurar a maior transparência.
- v) Mesmo no quadro do regime estatutário, parece desejável a aproximação das condições concretas de trabalho às condições vigentes no sector laboral privado, em matérias como horários de trabalho, faltas, férias e outras relativamente às quais o interesse público não justifica uma diferenciação.
- vi) A flexibilização do conteúdo das relações de trabalho implica um aprofundamento dos mecanismos de negociação colectiva na Administração Pública, embora de forma desejavelmente controlada.
- vii) Não pode perder-se de vista que também os trabalhadores de entidades públicas admitidos em regime laboral privatístico devem considerar-se já hoje vinculados à prossecução do interesse público e, de um modo geral, à observância na sua actuação dos princípios fundamentais aplicáveis a toda a Administração Pública; portanto, há uma parte do seu estatuto e do regime jurídico a que se submetem que assume e continuará a assumir uma natureza necessariamente publicística.
- viii) Deveria ser ponderado o estabelecimento de um conjunto unificado de princípios e regras jurídicas aplicáveis a todos os trabalhadores ao serviço de entidades públicas, independentemente do regime publicístico ou privatístico que os abranja, onde se reflectissem todas as vinculações impostas pela tarefa de prossecução do interesse público.
- ix) A aplicação dos novos critérios de delimitação dos regimes laborais em função do tipo de funções exercidas apenas aos novos trabalhadores reduzirá drasticamente o alcance da reforma, desde logo porque não é previsível que as admissões venham a cifrar-se em valores elevados nos próximos anos.

- x) No caso de se optar por aplicar os novos regimes aos actuais trabalhadores, terá de se encontrar no quadro constitucional uma solução que concilie expectativas legítimas e exigências de interesse público, tendo como pano de fundo os elevados custos resultantes da coexistência num mesmo serviço de trabalhadores sujeitos a regimes jurídicos diversos (como a experiência tem demonstrado).
  
- xi) Em todo o caso, e qualquer que seja a estratégia seguida, é imperioso encontrar mecanismos que flexibilizem a gestão dos vínculos laborais com a Administração Pública.
  
- xii) Essa desejável flexibilização não implica necessariamente a opção por um modelo privatístico, podendo ser alcançada mesmo no quadro de um regime estatutário.
  
- xiii) A adopção de regimes mais flexíveis implica, designadamente, a previsão de garantias inerentes à salvaguarda do interesse público, bem como a institucionalização de práticas eficazes de responsabilização dos dirigentes.
  
- xiv) É indispensável a existência de mecanismos que permitam identificar com rigor e em cada momento os recursos humanos afectados à Administração Pública e a cada serviço.

## **4. O regime de carreiras**

### **4.1. Conceção legal de carreira**

#### **4.1.1. Carreiras e categorias**

De acordo com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 248/85, “carreira é o conjunto hierarquizado de categorias às quais correspondem funções da mesma natureza a que os funcionários terão acesso de acordo com a antiguidade e o mérito evidenciado no desempenho profissional”; por sua vez, e ainda segundo a definição legal, “categoria é a posição que os funcionários ocupam no âmbito de uma carreira, fixada de acordo com o conteúdo e qualificação da função ou funções, referida à escala salarial da função pública”.

Destas noções legais decorrem duas conclusões:

- a) A cada carreira corresponde um conjunto homogéneo de funções, existindo no seio dessa carreira um número variável de categorias, que mais não são do que meras posições remuneratórias; por tal facto,
- b) A mudança de categoria dentro da mesma carreira não depende – nem faria sentido que dependesse – de uma avaliação das aptidões que o funcionário terá para o exercício de um (suposto) conteúdo funcional diferente, porventura com maiores responsabilidades, mas tão-só do decurso de um certo período de tempo acompanhado de uma avaliação do mérito do respectivo desempenho profissional na categoria de que é titular, pois com tal se bastará o juízo sobre se merece ou não subir de posição remuneratória.

É verdade que a expressão legal “...fixada de acordo com o conteúdo e qualificação da função ou funções...” pode interpretar-se como sendo dirigida ao conceito de categoria, daí resultando que a determinação destas também seria influenciada por conteúdo e qualificação funcionais diferenciados. Mais plausivelmente, porém, os conceitos utilizados encontram-se referidos ao conceito de “carreira”, o substantivo feminino que mais próximo se encontra.

Por outro lado, também é verdade o artigo 5.º do mesmo diploma - ao mesmo tempo que reafirma a definição de carreira em função do conjunto de posições remuneratórias (categorias) com o mesmo conteúdo funcional - procura encontrar uma justificação não meramente remuneratória para tais posições (categorias), ou seja, uma diferenciação em função de um crescendo de exigências, complexidade, responsabilidade e eficiência. Mas não só se torna impossível apurar a partir do Mapa I anexo ao diploma (de duvidosa vigência, aliás, ao menos em tudo que não se refira a conteúdos funcionais) em que consiste exactamente tal suposta diferenciação, como toda a evidência empírica vai no sentido de que ela inexistente de facto.

Portanto, em sede de regime geral<sup>61</sup>, a concepção legal de carreira não se encontra (necessariamente) associada à ideia de alteração de funções à medida em que nela se progride.

#### **4.1.2. Carreiras, habilitações literárias e profissionais**

A carreiras encontram-se, em regra, estruturadas em função do título académico ou das habilitações literárias exigidas para o respectivo ingresso.

Nas carreiras de regime geral, constituem excepção a carreira de técnico-profissional – para cujo ingresso se exige um curso profissional não superior – e a de operário – que, ao lado da titularidade do ensino básico, pressupõe uma formação ou experiência profissionais. Por outro lado, nalgumas carreiras de regime especial e em corpos especiais o ingresso ou o acesso depende, conforme os casos, ora da titularidade de certas habilitações académicas, ora da experiência profissional (supostamente) adquirida no decurso do exercício de funções em categorias inferiores (cfr. as carreiras de oficial de justiça e de pessoal de investigação criminal).

Apesar de a lei prever mecanismos de mobilidade entre carreiras em função apenas da aquisição de habilitações profissionais (com prejuízo, pois, da exigência-regra de habilitações literárias em regra exigíveis)<sup>62</sup>, justifica-se questionar se a sobrevalorização do título académico e das habilitações literárias traduz o regime mais adequado ao bom exercício de funções públicas - sobretudo quando se sabe que o sistema de ensino em Portugal continua a privilegiar a aquisição de conhecimentos teóricos. A possibilidade aberta com o chamado “Processo de Bolonha” de diferentes anos de ensino corresponderem a um título académico idêntico e, inversamente, de os mesmos anos de ensino corresponderem a títulos académicos diversos pode constituir um factor adicional de crise desse regime tradicional, ao menos no que refere aos níveis habilitacionais mais elevados (atente-se, p. ex., na questão da autonomia das carreiras de técnico superior e de técnico).

#### **4.1.3. Grupos de pessoal e quadros de pessoal**

Dois outros conceitos – intrinsecamente conexionsados com o conceito de carreira – vêm complexificar o sistema legalmente gizado para o percurso profissional dos trabalhadores da Administração Pública: *grupo de pessoal* e *quadro de pessoal*.

Entendeu o legislador que, em função “da caracterização genérica do respectivo conteúdo funcional” e das “exigências habilitacionais e profissionais” (art. 7.º, n.º 1 do DL n.º 248/85), deveriam criar-se grupos de pessoal, nos quais se pudessem integrar as diversas carreiras. Surgem assim os grupos do pessoal *técnico superior*, *técnico*, *técnico-profissional*, *administrativo*, *operário* e *auxiliar*.

---

<sup>61</sup> Existem carreiras de regime especial e existem corpos especiais onde a diferenciação funcional das respectivas categorias é um facto evidente: assim sucede com as carreiras de oficial de justiça e de pessoal de investigação criminal, entre outras

<sup>62</sup> V., *infra*, os casos da intercomunicabilidade vertical e da reconversão profissional.

Nem sempre tem sido fácil integrar num qualquer destes grupos determinadas carreiras, principalmente de regime especial ou integrantes de corpos especiais - sobretudo aquelas em que são diferentes os níveis habilitacionais e/ou profissionais exigidos para o ingresso em algumas das suas categorias. Todavia, o conceito persiste.

Agravando a complexidade, o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 248/85 veio dar consagração legislativa a conceitos meramente instrumentais da definição de conteúdos funcionais, introduzindo a distinção entre funções de *concepção*, de *aplicação* e de *execução*. Entre os dois primeiros conceitos a artificialidade da distinção resulta logo da consulta do Mapa I anexo ao diploma, onde se conclui que correspondem exactamente aos grupos de pessoal técnico superior e técnico (cuja diferenciação, aliás, nunca foi totalmente apreendida, sobretudo em carreiras de regime geral). Por sua vez, o terceiro conceito tem uma abrangência tal - agrupando o pessoal técnico-profissional, administrativo, operário e auxiliar - que as dúvidas acerca da sua razão de ser e utilidade são de todo justificadas.

Ínsito no conceito de carreira encontra-se o de lugar do *quadro de pessoal*. O art. 13.º do Decreto-Lei n.º 248/85 distingue três tipos de quadros de pessoal: os quadros *privativos* (de cada serviço público, onde se prevêem apenas as carreiras especializadas na prossecução das respectivas atribuições), os quadros *departamentais* (de cada Ministério, onde se contêm apenas as carreiras específicas e comuns a vários serviços públicos desse Ministério) e os quadros *interdepartamentais* (fixando as carreiras comuns a vários Ministérios). Todavia, nunca foram criados, que se saiba, quadros interdepartamentais e os poucos quadros departamentais que surgiram não deixaram boas recordações no que respeita à flexibilidade da respectiva gestão. Por isso, tudo acaba hoje por se reconduzir aos quadros privativos, onde se encontram previstas todas as carreiras e o número de lugares de cada uma considerados necessários (à data da sua aprovação) para a prossecução das atribuições do serviço público.

Encontrando-se as carreiras enquadradas em grupos de pessoal, estes têm a correspondente projecção no quadro de pessoal do serviço público considerado. Nos termos do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 248/85, os quadros devem agrupar o pessoal em cada um desses grupos, a que se aditará o grupo de pessoal dirigente. Por sua vez, cada um destes grupos mencionará as correspondentes carreiras (sendo o caso) e, dentro destas, as categorias.

Os resultados práticos desta complexa arrumação legal são, porém, relativamente simples (vd. o anexo ao DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, e o DL n.º 149/2002, de 21 de Maio):

- O grupo de pessoal *dirigente* não integra qualquer carreira (mas contém 4 cargos);
- O grupo de pessoal *técnico superior* integra uma única carreira, a de técnico superior;
- O grupo de pessoal *técnico* dispõe também apenas da carreira de técnico;

- O mesmo se diga para o grupo de pessoal (e carreira) *técnico-profissional* (a que acresce um cargo de chefia);
- O grupo de pessoal *administrativo* é formado, basicamente, pela carreira de assistente administrativo (dispõe ainda de outra carreira – a de tesoureiro –, escassamente prevista nos quadros de pessoal dos serviços públicos, e de um cargo de chefia);
- O grupo de pessoal *operário* dispõe de 3 “carreiras”, cuja distinção se faz em função da especialização profissional (e não do concreto conteúdo funcional), e de cargos de chefia;
- Apenas o grupo de pessoal *auxiliar* contém diversas carreiras, essas sim diferenciadas em razão dos respectivos conteúdos funcionais<sup>63</sup>, embora cada uma delas coincida com uma única categoria (porventura porque, no caso, o legislador não quis ficcionar qualquer diferenciação de funções entre as suas diversas posições remuneratórias).

#### 4.1.4. Dinâmica de carreira, quadros de pessoal e sua crise

No actual sistema legal, não pode existir qualquer movimentação no interior de uma carreira sem a coexistência de *lugares* criados por acto normativo no quadro de pessoal do serviço público que estejam ou venham a ser ocupados pelos respectivos trabalhadores. Tal regime funciona como limite ao recrutamento de pessoal, mas não propriamente como um controle sobre as mudanças de categoria, como veremos já de seguida.

O Decreto-Lei n.º 141/2001, de 24 de Abril, veio dispor, no que se refere às carreiras de regime geral, de regime especial e com designações específicas (exceptuando categorias de coordenação e chefia integradas em carreiras), que passaria a haver *dotação global de lugares por cada carreira*, isto é, o número de lugares do quadro de pessoal deixava de ser, como genericamente até aí acontecia, distribuído pelas diversas categorias de cada uma das carreiras e passava a ser atribuído ao conjunto das categorias que integravam a carreira. Tudo isto, naturalmente, salvaguardando as categorias cujo conteúdo funcional verdadeiramente se diferenciava das restantes (designadamente por integrar funções de coordenação e chefia).

Embora por caminhos tortuosos – pois o objectivo da lei foi o de garantir permanentemente o acesso na carreira) –, acabou por se chegar a um resultado adequado à realidade das coisas: quer dizer, à indistinção funcional das diversas categorias de cada carreira passou a corresponder uma equivalente indistinção do número de lugares do quadro atribuído a cada uma delas, valendo exclusivamente aquele número para a carreira; já onde haja efectiva distinção entre os conteúdos

---

<sup>63</sup> Carreiras, porventura, *demasiado* diferenciadas: veja-se o caso de “motorista de transportes colectivos”, de “condutor de máquinas pesadas”, de “motorista de pesados” e de “motorista de ligeiros”, por um lado, e de “auxiliar administrativo”, de “operador de reprografia” e de “servente/auxiliar de limpeza”, por outro.

funcionais das categorias teremos, coerentemente, um número de lugares exclusivo de cada uma.

O próprio conceito de lugar do quadro como núcleo em torno do qual se há-de fazer a gestão do pessoal e das respectivas carreiras entrou numa crise há muito anunciada.

De facto, não obstante se manter formalmente em vigor o princípio segundo o qual “os quadros de pessoal devem...ser estruturados de acordo com as necessidades permanentes dos serviços” (art. 14.º n.º1, 1.ª parte, do DL n.º 248/85), a atrás citada Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2001 indicava já claramente um caminho opcional de gestão do pessoal que tenha, sobretudo, em consideração as necessidades efectivas, avaliadas porventura em cada ano e dependentes dos objectivos e das actividades que se pretendam prosseguir.

Era, afinal, o caminho que, anos antes, o artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 184/89 tinha querido trilhar quando comandava que “as dotações de efectivos por categoria são feitas anualmente através dos respectivos orçamentos, considerando a prossecução eficaz do plano anual de actividades e o desenvolvimento de carreira dos funcionários” (alínea b) do n.º1)<sup>64</sup> – norma que não teve execução, por intervenções sucessivas do legislador<sup>65</sup>.

#### **4.1.5. Modelo de carreira e modelo de posto de trabalho**

Pode descrever-se sinteticamente o sistema de carreira como sendo aquele em que os trabalhadores são recrutados para uma determinada carreira, num lugar da respectiva base, são promovidos e pagos segundo leis que determinam os níveis de responsabilidade e salariais e gozam de garantia de emprego.

Por outro lado, no sistema de emprego, os trabalhadores são admitidos para um específico posto de trabalho, cujo acervo funcional é definido descentralizadamente e

---

<sup>64</sup> O Decreto-Lei n.º 184/89 constituiu um enorme passo em frente na gestão do pessoal da Administração Pública e das respectivas carreiras, apesar dos elementos de rigidez que continha - para além da já aludida dotação por categoria e da sua associação ao desenvolvimento de carreira dos funcionários, as dotações apenas eram possíveis relativamente a carreiras e ou categorias que estivessem previamente definidas nas leis orgânicas dos serviços [alínea a) do n.º 1 e n.º 2] e a constituição de excedentes não poderia resultar da fixação anual de efectivos (n.º 5).

<sup>65</sup> Logo a norma do n.º 1 do artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, veio determinar que aquele regime se aplicaria com o início de execução do Orçamento do Estado para 1991, dada a impossibilidade da execução do sistema para o ano de 1990 por já se encontrarem ultrapassados os prazos legais para preparação do orçamento. Desde então, tem-se assistido à renovação na Lei do Orçamento do Estado de uma norma de teor sensivelmente idêntico àquela que hoje consta do n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 60-A/2005 (Lei do OE/2006): “O sistema de fixação de quadros de pessoal previsto no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, mantém-se suspenso”. Teme-se, presumivelmente, que a “libertação” daquele sistema gere a previsão de um número altamente acrescido de efectivos. Tomando, porém, em consideração a íntima conexão entre tal número e a execução do plano anual de actividades, por um lado, e o facto de tal plano dever ser controlado pelo membro do Governo que superintende no serviço, por outro, bastaria a mera operacionalização destes mecanismos para que os receios ficassem afastados. Mas não tem sido isso o que tem acontecido.

consoante as necessidades de determinada organização (empresa/ serviço/organismo). Não existe garantia de emprego e o regime de gestão de recursos humanos e de condições de trabalho é similar ao do sector privado.

**Quadro 21 – Contraposição entre o modelo de carreira e o modelo de emprego**

Características	Modelo de carreira	Modelo de emprego/posto de trabalho
Recrutamento	Na base da carreira <sup>66</sup>	Em qualquer posto
Requisitos de ingresso	Habilitações académicas e profissionais	Perfil de competências
Regulamentação	Exaustiva e tendencialmente uniforme	Apenas bases gerais
Duração	Tendencialmente vitalícia	Não há garantia de emprego para a vida.
Evolução profissional	Previsível e assente na antiguidade e qualificações formais	Inexistência de progressões salariais automáticas
Remuneração	Estatutariamente definida	Variável e personalizada
Experiência profissional	Só releva a que é obtida dentro da carreira	Reconhecimento da totalidade da experiência profissional
Principal vantagem	Criação de valores de serviço público facilitada (moral, ética, independência)	Flexibilidade, diferenciação do mérito e competitividade.
Principal desvantagem	Rigidez e igualização dos trabalhadores	Proliferação de regimes dada a descentralização da decisão.

Note-se que vários países da União Europeia e da OCDE têm hoje a sua Administração Pública integralmente estruturada de acordo com características do modelo de emprego (Reino Unido, Suécia e Finlândia) e que mesmo os que conservam modelos de carreira integram nesse modelo elementos próprios do sistema de posto de trabalho, como já atrás se referiu.

#### **4.1.6. Síntese avaliativa**

Em síntese avaliativa, parece possível retirar três conclusões principais:

- a) A concepção legal de carreira não se encontra necessariamente dependente de uma diferenciação funcional entre as diversas categorias integrantes, facto que tem conduzido à aplicação de mecanismos que se revelam demasiado rígidos para a avaliação da mera alteração de posições remuneratórias e demasiado

<sup>66</sup> Excepcionalmente, pode haver entrada para níveis superiores.



desresponsabilizadores para a avaliação das aptidões para o desempenho de conteúdos funcionais diversos e de maior complexidade;

- b) A estruturação de carreiras encontra-se excessivamente dependente e estratificada em função da titularidade de determinadas habilitações literárias;
- c) O conceito vigente de quadro de pessoal tem constituído um verdadeiro entrave à gestão de recursos humanos na Administração Pública e à responsabilização dos respectivos dirigentes e membros do Governo.

## **4.2. Carreiras de regime geral**

### **4.2.1. Breve enquadramento legal**

As carreiras de regime geral são aquelas cuja estruturação se faz de acordo com os princípios e o desenvolvimento geral de carreiras previstos na lei – o que hoje significa uma multiplicidade de diplomas, muitos apenas com normas residuais ainda vigentes (v., de entre os mais relevantes, os Decretos-Leis n.º 248/85, de 15 de Julho, n.º 265/88, de 28 de Julho, n.º 159/95, de 6 de Julho, n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, n.º 518/99, de 10 de Dezembro, e ainda o Decreto-Lei n.º 149/2002, de 21 de Maio).

### **4.2.2. Elenco das carreiras e breve avaliação**

Com o objectivo de dar uma ideia sobre o número e a designação de todas as carreiras de regime geral existentes na Administração Estadual, elaboraram-se os quadros constantes do Anexo X, onde surgem alinhadas em grupos de pessoal (com menção das que se extinguem quando vagarem).

Da análise dessa listagem, resulta o seguinte:

- a) O número de carreiras de regime geral é, pelo menos, de 653;

- b) O legislador declarou que cerca de 140 dessas carreiras devem ser extintas quando vagarem (o que, provavelmente, já terá acontecido com algumas delas);
- c) O grupo de pessoal técnico-profissional é aquele onde existe um maior número de carreiras (222), seguido, sucessivamente, dos grupos de pessoal auxiliar (138), técnico superior (103), operário (102), técnico (50) e administrativo (7) – note-se que não se contabilizaram aqui as carreiras desenquadradas destes grupos.

As conclusões acabadas de retirar devem, porém, ser temperadas por força dos condicionalismos da recolha dos dados:

a) A listagem das carreiras em apreço – datada de 15 de Julho de 2005 – foi preparada com base na informação contida na BDAP. Ora, porque *não é objectivo da BDAP* constituir-se como base de dados das carreiras da Administração Pública, mas sim como uma base de dados dos efectivos que nela prestam serviço, a sua arquitectura e conteúdos assentam numa lógica de recolha de informação (e de *histórico*) que não é imediatamente compatível com o objectivo de se proceder à mera *listagem, actualizada, das carreiras* constantes dos quadros de pessoal dos serviços públicos *ainda activas*, isto é, daquelas cujos lugares estejam providos e em que as vagas possam ser objecto de provimento. Por isso:

- A BDAP contém, por razões de concepção do sistema, o registo de carreiras de regime geral em que oportunamente alguns (porventura muitos) funcionários foram admitidos, as quais, todavia, no momento actual *não estão já activas* e foram suprimidas do elenco vigente, seja por via da sua reestruturação ou reclassificação das respectivas funções, com criação de uma nova carreira para a qual todo o pessoal tenha transitado, seja por via da sua extinção automática à medida que vagaram os respectivos lugares;
- A BDAP contém registos múltiplos de carreiras de regime geral adjectivadas com a mesma designação porque os respectivos efectivos estão inseridos em diferentes Ministérios, a cujos serviços compete proceder à introdução na base de dados dos elementos biográficos correspondentes à sua situação jurídico-funcional do respectivo pessoal. Pode assim ocorrer que uma dada carreira esteja condicionada à extinção apenas no âmbito desse serviço ou Ministério, com a consequência de ela constar da BDAP, simultaneamente, com carácter dinâmico e com carácter residual (isto é, condicionada à extinção);

b) Da listagem original da BDAP constavam registos repetidos de carreiras de regime geral com idênticas designações. Tais carreiras dispõem de regulamentação específica, nomeadamente porque estando posicionadas, anteriormente à entrada em vigor do NSR, em diferentes letras da então tabela de vencimentos, foram-lhes fixadas escalas indiciárias diferentes ao proceder-se à sua integração no novo sistema (esta situação ocorreu com maior incidência no grupo de pessoal auxiliar). Logo, enquanto a situação se mantiver, pode dizer-se, do ponto de vista técnico, que essas carreiras podem ser também contabilizadas autonomamente.

c) Relativamente ao grupo de pessoal operário, o conceito de *carreira* não se encontra clara e inequivocamente delimitado em face das diferentes áreas de especialização, ou profissões, enquadradas nos três níveis existentes de qualificação profissional (a saber, do pessoal operário altamente qualificado, do pessoal operário qualificado e do pessoal operário semiquualificado). Este pessoal encontra-se assim inserido na BDAP com menção das respectivas profissões: carreira de operário altamente qualificado com *dezasete profissões*, carreira de operário qualificado com *cinquenta e nove profissões* e carreira de operário semiquualificado com *dez profissões*). O legislador contribui para esta ambiguidade, ao referir-se indistintamente à “*carreira de operário altamente qualificado*” e ao “*elenco das carreiras operárias que integram o grupo de pessoal altamente qualificado*” (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 518/99, de 10 de Dezembro) e ao utilizar a expressão “operário altamente qualificado” como qualificativo de *carreira* e como qualificativo de *grupo de pessoal* (Decretos-Leis n.º 84/2002, de 5 de Abril, e n.º 144/2002, de 20 de Maio).

A listagem em anexo foi trabalhada, no sentido de serem retiradas dela todas as designações idênticas, a bem da clareza da sua leitura. Daí a referência a, pelo menos, 653 carreiras.

Em síntese avaliativa, é possível afirmar que tamanha diversidade de carreiras dentro dos mesmos grupos de pessoal - em alguns casos diferenciadas por meras adjectivações que decorrem das atribuições do concreto serviço onde estão previstas, por troca de expressões ou pelo uso de simples sinónimos – dificulta manifestamente não apenas a definição de conteúdos funcionais mais abrangentes<sup>67</sup>, como também, e acima de tudo, a mobilidade do pessoal entre carreiras dentro ou não do mesmo grupo de pessoal. Dificuldade que não consegue ser ultrapassada por uma interpretação extensiva dos conceitos de “identidade e afinidade de conteúdo funcional”, utilizados no Decreto-Lei n.º 248/85 e no Decreto-Lei n.º 427/89.

---

<sup>67</sup> Note-se, contudo, que o (tão esquecido) n.º 4 do artigo 9.º do DL n.º 248/85 prescreve que “a descrição dos conteúdos funcionais não pode, em caso algum, constituir fundamento para o não cumprimento do dever de obediência e não prejudica a atribuição aos funcionários de tarefas de complexidade e responsabilidade equiparáveis, não expressamente mencionadas”.

### 4.3. Carreiras de regime especial, corpos especiais e categorias isoladas

#### 4.3.1. Enquadramento jurídico e sua superação fáctica

Segundo a lei, a estruturação das carreiras só pode reger-se por princípios e desenvolvimento geral diferentes daqueles em que se fundam as carreiras de regime geral “quando, precedendo as adequadas acções de análise, descrição e qualificação de conteúdos funcionais, se conclua pela necessidade de um regime especial”, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 248/85). A criação de uma carreira de regime especial deveria, pois, justificar-se com base numa análise de funções, como se comprova de vários outros passos do diploma, de modo a obstar a uma proliferação arbitrária de carreiras de regime especial. Esta intenção limitadora foi reiterada seguidamente nos artigos 33.º e 34.º do Decreto-Lei n.º 184/89.

Contudo, a prática haveria de seguir por outros caminhos, assistindo-se nos anos subsequentes à multiplicação de carreiras de regime especial, criadas sem qualquer prévia análise de funções e determinadas exclusivamente pelo intuito de subtrair o pessoal nelas enquadrado às regras gerais do funcionalismo público, bem mais espartanas (sobretudo em matéria de remunerações).

O problema foi ainda agravado por força da criação pelo próprio Decreto-Lei n.º 184/89 de um novo conceito com directa repercussão na estruturação das carreiras: o de *corpo especial*. Sem nunca o definir e, sobretudo, sem nunca o distinguir do de carreira de regime especial, o legislador veio logo considerar integrados em corpos especiais a carreira diplomática, os militares dos 3 ramos das forças armadas, as forças e serviços de segurança relativamente aos grupos de pessoal que como tal viessem a ser definidos, as carreiras docentes, as carreiras de investigação científica, as carreiras médicas, as carreiras de enfermagem, as carreiras de técnicos de diagnóstico e terapêutica, os bombeiros e uma carreira de inspecção de alto nível (art. 16.º n.ºs 2, 3 e 4),

A enumeração parecia taxativa; mas, de facto, logo a seguir se integraram outras carreiras em novos corpos especiais<sup>68</sup>, com motivações aparentemente idênticas às que tinham presidido à proliferação das carreiras de regime especial e conteúdos funcionais exactamente iguais aos de outras de puro regime geral (os “especialistas superiores” são técnicos superiores; os “especialistas” são técnicos; os “especialistas adjuntos” são técnico-profissionais; os “especialistas auxiliares” são assistentes administrativos)

A este panorama já de si complexo acrescem ainda duas realidades mais: as chamadas *carreiras atípicas* e as *categorias isoladas*. Foram criadas para enquadrar certas funções muito específicas que, a seu tempo, se entendeu necessário desempenhar e que, na maior parte dos casos, se encontram ultrapassadas. Mas o pessoal nelas provido mantém-se em funções.

---

<sup>68</sup> Pelo menos num caso – o da Polícia Judiciária -, sucedeu todo o pessoal de um organismo (excepto o operário e auxiliar) foi integrado no corpo especial através de carreiras com estruturação e designação próprias, e dotadas de um regime bem mais favorável, apesar de na sua maior parte delas terem conteúdos funcionais exactamente iguais aos de outras carreiras do regime geral.

Em síntese avaliativa, parece impor-se uma primeira verificação: fundamentar a criação de novas carreiras (em especial se não forem de regime geral) na necessidade de prévia análise de funções pode ser a solução tecnicamente mais correcta, mas não impede, ou não impede só por si, fenómenos de proliferação mais ou menos anárquica.

#### 4.3.2. Elenco das carreiras e breve avaliação

Junto ao presente Relatório (Anexo XI), encontra-se o elenco de todas as carreiras de regime especial, dos corpos especiais e das categorias isoladas existentes na Administração Estadual, enquadradas em grupos de pessoal e com menção das que se extinguirão quando vagarem.

De uma primeira análise dessas listagens, é possível enunciar os seguintes resultados:

- a) O número de carreiras de regime especial e de corpos especiais ronda os 119, sendo as categorias isoladas cerca de 407;
- b) O legislador já determinou que cerca de um quarto dessas carreiras devem ser extintas quando vagarem (o que já terá acontecido em alguns casos);
- c) O grupo de pessoal técnico superior é aquele onde existe um maior número de carreiras (24), seguido, sucessivamente, dos grupos de pessoal técnico (19), técnico-profissional (16), administrativo (3) e auxiliar (2);
- d) O que se acabou de dizer mostra uma correlação, decerto significativa, entre o nível habilitacional de certos grupos de pessoal e a criação de carreiras, indiciando uma deslocação do poder reivindicativo para os grupos com maiores habilitações (não se contabilizaram as carreiras desenquadradas destes grupos, nem as categorias isoladas).

Estes resultados devem ser, porém, temperados com os seguintes condicionalismos da recolha dos dados:

a) Pelas razões de ordem conceptual e de sistema já atrás aduzidas, observa-se, também quanto às carreiras de regime especial e aos corpos especiais, que:

- Algumas das carreiras de regime especial que se encontravam sujeitas à condição de extinção automática não constam já dos respectivos quadros de pessoal, dado o total esvaziamento dos seus lugares. A sua supressão da BDAP far-se-á, pois, gradualmente;
- Também no âmbito dos corpos especiais e das carreiras de regime especial constam da BDAP carreiras com designações idênticas e com regulamentação específica, em função do Ministério em que se inserem; nestes casos, a opção foi retirar as repetições.
- No âmbito dos corpos especiais do sector da saúde verifica-se que:

- Cada uma das 40 especialidades médicas integradas na carreira médica hospitalar é enumerada como carreira autónoma. Note-se, contudo, que são apenas 3 as carreiras médicas (a carreira médica hospitalar, a carreira médica de clínica geral e a carreira médica de saúde pública); na listagem em anexo, as especialidades estão enumeradas em nota de rodapé.

- Cada um dos 9 ramos profissionais integrados na carreira dos técnicos superiores de saúde é enumerado na BDAP como carreira autónoma; na listagem em anexo, constam em nota de rodapé;

- Cada uma das 18 áreas profissionais integradas na carreira dos técnicos de diagnóstico e terapêutica é enumerada na BDAP como carreira autónoma; na listagem em anexo, constam em nota de rodapé;

b) Relativamente às *categorias isoladas*, integram diferentes tipos de situações funcionais:

- as *categorias* que constituíam patamar de carreiras totalmente condicionadas à extinção, em que a previsão e manutenção das mesmas nos quadros de pessoal, dada a sua natureza residual, é meramente episódica e apenas reportada às situações pontualmente ainda existentes;
- as *categorias* que não constituem patamar de qualquer carreira, mas correspondem a uma *função ou cargo* com áreas de recrutamento próprias e enquadram complexos funcionais autónomos, exercidos nomeadamente sob formas temporárias de vinculação;
- as *categorias* que já não constam dos quadros de pessoal - originárias, p.ex., da administração das ex-colónias, que, tendo constituído, ao tempo, patamar de carreira, se mantiveram como categoria a extinguir, para o pessoal oriundo daquela administração que foi integrado no Quadro Geral de Adidos (QGA).

Pelas mesmas razões já invocadas quanto à concepção do sistema que dá suporte à BDAP, não se dispõe de informação actualizada sobre este universo categorial, nomeadamente sobre o número de efectivos envolvidos. Pode, todavia, adiantar-se que, do universo de cerca de 539.000 efectivos já inseridos na Base de Dados em 2 de Maio (está em curso o processo de carregamento relativo à data de 31.12.2005), 6.885 funcionários encontram-se providos em categorias desta natureza.

É correspondentemente aplicável nesta sede o que ficou dito na síntese avaliativa do número anterior – agravado agora pelo facto de os obstáculos aí identificados surgirem não apenas dentro de cada um dos grupos de carreiras, mas também na interacção entre todas elas.

## 4.4. Recrutamento para as carreiras

### 4.4.1. O recrutamento e a selecção para ingresso na Administração Pública, em regime de nomeação e em regime de contrato

#### 4.4.1.1. A protecção constitucional do acesso à função pública

A entrada para a Administração Pública é sempre precedida de um processo de selecção aberto, ao qual podem candidatar-se todos os cidadãos portugueses (ou oriundos da União Europeia, ou ainda estrangeiros, em determinadas condições) que preencham os requisitos exigidos. No actual quadro legal, a este processo de selecção chama-se *concurso de ingresso*, quando se concretiza numa nomeação (ainda que precedida de um contrato administrativo de provimento), e mero *processo de selecção*, quando o seu objectivo é a celebração de um contrato individual de trabalho.

Como resulta do artigo 47º, nº 2, da CRP, o concurso é o instituto jurídico eleito pelo legislador constituinte para a concretização do direito de acesso à função pública<sup>69</sup>. Mas a jurisprudência do Tribunal Constitucional impõe a igualdade de condições no acesso ao emprego, a publicitação da oferta e a garantia de imparcialidade na apreciação dos candidatos também no caso da contratação<sup>70</sup>, o que traduz a existência de um quadro jurídico-constitucional unitário, qualquer que seja a modalidade de emprego público – o que inclui as relações laborais constituídas por contrato individual de trabalho.

Difícilmente poderia ser de outro modo. Enquanto o empregador privado goza, no essencial, de liberdade de recrutamento e selecção dos seus trabalhadores, já o empregador público não dispõe de liberdade análoga. Está em causa o respeito de princípios enformadores da própria Administração Pública no Estado de Direito Democrático, como o primado do interesse público, a boa administração, a igualdade, a imparcialidade e o respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos com quem a Administração se relaciona. Daí que a Lei nº 23/2004 preveja um processo de selecção orientado pelos mesmos princípios do processo de concurso, embora mais simplificado e desburocratizado.

Em suma, não se vislumbram – bem pelo contrário - razões jurídicas ou gestionárias para manter processos de selecção essencialmente diversos, consoante o exercício de funções públicas seja titulado por nomeação ou por contrato.

---

<sup>69</sup> Este artigo encontra-se sistematicamente inserido no âmbito dos Direitos, Liberdades e Garantias Pessoais e protegido assim pelo respectivo regime jurídico. O conteúdo deste direito de acesso à função pública tem sido definido pelo Tribunal Constitucional (cfr., p. ex., o Ac. nº 53/88, proc. nº 86-0021) em termos de garantir aos respectivos titulares o seguinte:

- i) Não serem proibidos de aceder à função pública em geral ou a uma determinada função pública em particular;
- ii) Poderem candidatar-se aos lugares postos a concurso, desde que preenchidos os requisitos necessários;
- iii) Não serem preteridos por outrem em condições inferiores;
- iv) Não haver escolha discricionária por parte da Administração.

<sup>70</sup> V. o recente Acórdão do Tribunal Constitucional nº 61/2004, publicado no DR, II série, nº 49, de 27 de Fevereiro de 2004.

Registem-se ainda duas informações complementares:

- a) O texto constitucional elege o concurso como *regra*, o que abre a possibilidade de excepções – as quais que existem efectivamente na lei, embora em casos em que não há perenidade de vínculo <sup>71</sup>.
- b) A pluralidade de carreiras de regime especial e de corpos especiais implica a existência de regimes de ingresso igualmente especiais.

#### **4.4.1.2. Breve descrição do regime do concurso de ingresso**

Como nota prévia, deve ter-se presente que o estereótipo do concurso aparece historicamente associado a uma dimensão formal e ritualista da carreira, na qual as modificações funcionais (ainda que legalmente possíveis) são, em regra, muito reduzidas. Em contrapartida, na contratação em regime laboral privado, avultam as competências e qualificações, cuja apreciação é fundada em sistemas de avaliação de desempenho, tendencialmente diferenciadores.

Sob o pano de fundo dos princípios constitucionais da liberdade de candidatura e da igualdade de condições e oportunidades para todos os candidatos, o concurso de ingresso deu origem a um procedimento complexo, hiper-regulamentado e hipergarantístico, que se tem revelado um instrumento pesado, moroso e, em última análise, pouco adequado a recrutar os mais aptos.

O processo de concurso subordina-se aos seguintes princípios:

- a) Publicidade
- b) Neutralidade na composição do júri
- c) Divulgação oportuna dos métodos de selecção, dos programas de provas e do sistema de classificação
- d) Objectividade dos métodos e critérios de selecção.
- e) Direito de recurso

Com base nestes princípios, foi construído um procedimento que, em síntese, se pode dividir em *nove fases* e em inúmeras sub-fases, conforme resulta do quadro seguinte:

---

<sup>71</sup> Assim sucede com os cargos de direcção superior de 1º e 2º graus e com as nomeações em comissão de serviço para assegurar funções de inspecção na Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça e no Tribunal de Contas.



**Quadro 22 – Fases do procedimento de concurso**

Fases	Designação	Detalhe	Observações
1	Despacho de autorização de abertura	Existência de cabimento orçamental para 14 meses	Concurso externo
		Despacho prévio de descongelamento de vagas	
		Entidade competente: Director-Geral Centralizado: DGAP	
2	Publicitação do aviso de abertura	Constituição do júri	
		Publicação no DR II série	
		Divulgação na Bolsa de Emprego Público	
		Publicação em 2 jornais	
3	Relação de candidatos	Admitidos	
		Excluídos: se houver excluídos, tem que haver, neste momento, audiência prévia.	
4	Aplicação de métodos de selecção	Provas de conhecimentos (com obrigatoriedade de publicação do Programa de Provas)	Obrigatórias no concurso externo
		Avaliação curricular	
		Entrevista profissional de selecção	
		Exame psicológico de selecção	
		Exame médico de selecção	
5	Classificação e ordenação das candidaturas	Regras imperativas: média aritmética simples ou ponderada, escala de 0 a 20, regras de desempate	
6	Audiência prévia	No caso de menos do que 70 candidatos Mínimo: 10 dias	
7	Homologação	Dirigente máximo	
		Confirmação de cabimento orçamental	
8	Publicitação da lista de classificação	Mais de 100 candidatos – DR, II série	
		Menos de 100 candidatos – Ofício registado	
9	Provimento	Pode ser precedido da fase de recurso	

Não surpreende assim, em face do exposto, que a duração média dos concursos na Administração Pública (incluindo os concursos externos e internos de ingresso e os internos de acesso) se alargue a *281 dias*, conforme informação recebida da Bolsa de Emprego Público relativamente a concursos terminados em 2005:

**Quadro 23 – Duração média dos concursos**

Natureza do concurso	Média de dias de duração
Concurso externo de ingresso	302,54 dias
Concurso interno de ingresso	300,60 dias
Concurso interno de acesso	269,84 dias
<b>Média geral</b>	<b>281,47 dias</b>

Significa isto que a Administração Pública gasta, em média, perto de 10 meses para recrutar um novo efectivo - sem contar com as tramitações anteriores à publicação do aviso de abertura.

O que esta situação comporta de custos, directos e indirectos, só se pode intuir. Seguro é, todavia, que um processo de recrutamento - destinado naturalmente a suprir uma carência de pessoal - que demore mais do que 30/45 dias a concretizar perde a sua oportunidade e desvirtua o seu objectivo.

#### **4.4.1.3 Desvantagens do actual regime de concurso**

Para além da morosidade, outras críticas são usualmente dirigidas ao processo de concurso:

- a) Rigidez do processo e escassa adequação para aferir as competências necessárias ao desempenho concreto da função;
- b) Sobrevalorização e fomento de um saber lógico-formal e retórico, em desfavor da inteligência prática;
- c) Pouca importância da definição do perfil de competências;
- d) Não especialização dos responsáveis pela selecção (júris).

Como sintoma dessas críticas, pode invocar-se o conteúdo dos programas de provas, repetitivos e não avaliativos de competências a nível do “saber-fazer” e do “saber-ser”; e pode ainda invocar-se a forma da candidatura – formalizada, em papel, com repetições em vários documentos, por vezes com modelos de requerimentos mal construídos e de difícil compreensão.

Por outro lado, apesar de a legislação pertinente fazer um veemente apelo aos conteúdos funcionais e à elaboração de perfis de competências, a prática na Administração Pública segue outros caminhos. Atente-se a este propósito na discrepância entre o que os avisos de abertura dos concursos externos de ingresso referem sobre os postos de trabalho e o que as provas de conhecimentos permitem aferir<sup>72 73</sup>.

---

<sup>72</sup> Sem prejuízo, importa reconhecer que há já um conjunto de profissões, normalmente relacionadas com o exercício de poderes de autoridade (agentes de segurança) ou com a segurança e protecção de pessoas e bens (motoristas), em que são exigidos métodos de selecção aferidores de características de personalidade.

<sup>73</sup> A propósito da valorização que urge atribuir à definição dos perfis de competências, atente-se no conteúdo de um relatório da DGAP:

*“O estudo da função, centrado nos resultados que caracterizam as melhores práticas e os desempenhos de maior sucesso, permite identificar com maior rigor e objectividade as competências necessárias a uma prática profissional de qualidade.*

Em síntese: tendo presente que a forma de recrutamento para ingresso na Administração Pública deve ser o concurso – independentemente do título constitutivo da relação de emprego - e que a especial ética e moral do serviço público deve ser preservada, verifica-se uma *extrema complexidade* do procedimento concursal e uma *inadequação da metodologia de avaliação* dos candidatos, que secundariza a aptidão pessoal em favor do nível de conhecimentos detidos.

#### 4.4.2. Casos especiais de ingresso na Administração Pública

##### 4.4.2.1 O ingresso em lugares de acesso

Trata-se de um mecanismo de natureza excepcional e assim concebido desde a origem, pois a única menção que lhe é feita encontra-se no art. 28º do Decreto-Lei nº 184/89<sup>74</sup>.

Segundo informações colhidas pela Comissão junto da DGAP, este tipo de recrutamento não foi aplicado na Administração Estadual, salvo em casos residuais de pessoal que se encontrava já ao seu serviço em situação irregular. Sabe-se ainda que é utilizado na Administração Autárquica em maior número de situações, mas sempre a título excepcional.

---

(...)

*Na maior parte dos casos, o processo de recrutamento de candidatos, apresenta insuficiências no que respeita à divulgação da função e incentivos à candidatura ( ...). O reflexo desta insuficiência pode revelar-se a diversos níveis:*

- *Desconhecimento dos objectivos da organização e da função;*
- *Imprecisão de ideias relativamente ao conteúdo funcional e, conseqüentemente, expectativas pouco realistas, originando uma candidatura pouco motivada ou pouco reflectida;*
- *Desconhecimento, quase total, das exigências inerentes ao exercício da função;*
- *Fraco investimento na realização das provas de selecção.*

(...)

*A elaboração prévia do perfil de competências permite que, no processo de recrutamento, sejam valorizados e divulgados os comportamentos identificados como determinantes de um desempenho de sucesso. (...) Será vantajoso que o processo de recrutamento seja acompanhado por uma campanha de marketing da função, dignificando a imagem do profissional e da organização.*

(...)

*Para avaliação dos diferentes tipos de exigências de uma determinada função, podemos recorrer aos seguintes métodos:*

(...)

*Avaliação de exigências psicológicas através da qual se pretende estudar o estilo cognitivo e aspectos da personalidade, designadamente de dinâmica inter e intra-pessoal do candidato, de modo a averiguar a sua adequação aos requisitos da função. Os instrumentos a que habitualmente se recorre neste âmbito são:*

- *Testes de aptidão intelectual;*
- *Testes de aptidão psicomotora;*
- *Questionários de personalidade*

(...)"

<sup>74</sup> “Excepcionalmente, em casos devidamente fundamentados, podem ser recrutados, mediante concurso externo, para lugares de acesso indivíduos que possuam licenciatura adequada e qualificação e experiência profissional de duração não inferior à normalmente exigível para acesso à categoria, bem como indivíduos habilitados com mestrado ou doutoramento”.

Uma vez que nas autarquias não é necessário obter o descongelamento de admissões, poder-se-á alvitrar que a não utilização deste instrumento no Estado decorre mais da existência de (numerosos) mecanismos de controlo prévio do que de uma opção gestonária.

#### **4.4.2.2. O Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública**

Em 1995, foi criado no Instituto Nacional de Administração o Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP), com o nível de pós-licenciatura, destinado a técnicos superiores e a dirigentes da Administração Pública. A partir de 1998, o curso passou a estar aberto a não vinculados e a aprovação no mesmo confere condições especiais de ingresso e de acesso na carreira técnica superior.

Criou-se então uma via inovadora de ingresso na Administração Pública, pois embora o número de lugares do curso destinados a não vinculados esteja sujeito a despacho prévio de descongelamento e exista um processo de selecção dos candidatos ao curso, estes obtêm com a aprovação o direito a ser nomeados para os quadros da Administração Pública. Além disso, se obtiverem no primeiro ano de exercício de funções avaliação de *Muito Bom*, são promovidos sem procedimento prévio.

Os serviços procuram, com avidez, os diplomados no CEAGP; está por apurar, contudo, se tal se deve, em primeira linha, à excelência da formação ministrada e dos próprios diplomados, ou ao facto de constituir uma das pouquíssimas vias de recrutar no exterior jovens licenciados.

O Quadro seguinte resume a composição dos cursos ao longo das suas várias edições, dando conta do número de admitidos em cada ano e da respectiva área de formação.

<b>Licenciatura</b>	1º curso	2º curso	3º curso	4º curso	5º curso	6º curso	<b>total</b>
Direito	11	18	19	12	11	14	85
Gestão Recursos humanos	1	1				1	3
Ciências Políticas	1	1					2
Política Social	1	1					2
Gestão e Administração Pública	1	5	5		1	3	15
Relações Internacionais	1	4	5	4	1	3	18
Relações Públicas e Publicidade	1						1
Filosofia	1	1					2
Engenharia Agronómica	1	3		2	3	4	13
História	1		1	1	1		4
Sociologia		2			2	1	5
Comunicação Social		1					1
Matemática		1			1		2
Gestão		2		3		2	7
Turismo		1					1
Gestão de recursos Humanos e Psicologia do trabalho		1					1
Economia		3	1	7	6	5	22
Engenharia Alimentar		1					1
Antropologia		1	1			1	3
Ciências da Educação			1				1
Psicologia Social			1				1
Psicologia Social e das Organizações			1				1
Engenharia do Ambiente			1	1	1	2	5
Engenharia Civil			1				1
Engenharia Química			1		2		3
Administração e Gestão de Empresas			1		1		2
Medicina Veterinária			1				1
Estudos Europeus				3	1		4
Nutrição e Engenharia Alimentar				1			1
Ciências da Comunicação				1		1	2
Ciências Farmacêuticas				1			1
Engenharia Física e dos Materiais				1		3	4
Psicologia				1			1
Geografia e Planeamento Regional				1			1
Biologia Microbiana e Genética				1	1		2
Engenharia Agrícola				1	1	2	4
Jornalismo					1	1	2
Sociologia do Trabalho					1		1
Organização e Gestão de Empresas					1		1
Ciência Política e Relações Internacionais					1		1
Engenharia Zootécnica					1	1	2
Engenharia Mecânica					2		2
Economia e Estudos Europeus					1		1
Planeamento e Desenvolvimento do Turismo					1		1
Engenharia Florestal					1		1
Engenharia Agro-industrial					1	1	2
Biologia					1	1	2
Gestão de Empresas					1		1
Engenharia do Território					1		1
Matemática Aplicada à Economia e à Gestão					1		1
Arquitectura						1	1

#### 4.4.2.3. A regularização de situações

A Administração Pública tem experimentado ciclicamente processos de regularização das situações de trabalhadores que, sob títulos juridicamente inadequados, exercem a sua actividade sujeitos a subordinação hierárquica e a horário de trabalho, respondendo a necessidades permanentes dos serviços.

Tais processos representam a subversão das regras de recrutamento e, muito em especial, das regras de selecção.

O caso mais emblemático correspondeu ao Decreto-Lei nº 81-A/96, de 21 de Junho, a coberto do qual entraram com vínculo de nomeação, para a Administração Pública, cerca de 41.000 trabalhadores durante o período de 1997/99, sendo os licenciados apenas cerca de 1.800. Com menores efeitos registam-se o Decreto-Lei nº 100-A/87 e o próprio Decreto-Lei nº 427/89.

O traço comum a todos estes processos é o facto de o legislador, sem afastar a regra do concurso (até por razões constitucionais), ter transformado um conjunto de indivíduos em candidatos preferenciais, criando, assim, um factor de concorrência anómalo e, eventualmente, violador do princípio da igualdade de oportunidades.

#### 4.5. O acesso e a progressão nas carreiras

Após a entrada na Administração Pública, seja para uma categoria de ingresso de uma carreira, seja, excepcionalmente, para uma categoria superior, as formas normais de movimentação para níveis superiores sob o ponto de vista funcional ou, pelo menos, remuneratório, reconduzem-se ao acesso e à progressão. A primeira figura constitui um elemento típico do modelo de carreira, ao passo que a segunda representa uma característica específica do sistema retributivo vigente em Portugal.

##### 4.5.1. O acesso

Para uma caracterização genérica do acesso, atente-se no quadro seguinte.

**Quadro 25 – Características do acesso**

Conceito	Mudança para a categoria superior da mesma carreira
Características	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ No mesmo quadro ou noutros quadros que prevejam a carreira</li><li>▪ Através de concurso</li><li>▪ Eventual alteração da complexidade funcional</li></ul>
Requisitos gerais	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Tempo de serviço na categoria anterior (o número de anos necessário nessa categoria difere consoante a avaliação de desempenho)</li><li>▪ Determinada avaliação de desempenho</li></ul>
Requisitos especiais (presentes em alguns casos)	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Determinada formação profissional<sup>75</sup></li><li>▪ Aprovação em provas</li></ul>
Casos particulares	Promoção sem concurso <sup>76</sup>

<sup>75</sup> V.g, nas carreiras de informática.

A abertura dos concursos de acesso constitui uma competência discricionária dos dirigentes. Subsistem, porém, alguns elementos de vinculação,

Em primeiro lugar, existe a obrigatoriedade de abertura de concurso quando um funcionário se encontrar há seis anos ou mais no último escalão da respectiva categoria (Decreto-Lei nº 121/96, de 9 de Agosto). Trata-se de um regime que potencia distorções, não trazendo reais vantagens à gestão dinâmica das carreiras.

Por outro lado, existem os condicionamentos resultantes das regras de execução orçamental. Com efeito, a lista de classificação final dos candidatos a concursos de acesso só pode ser homologada e abrir, assim, caminho para as nomeações quando exista a confirmação do cabimento orçamental da despesa emergente, declarada pela Direcção-Geral do Orçamento<sup>77</sup>.

Também a aplicação dos métodos e critérios de selecção está sujeita a algumas regras, como é o caso da avaliação curricular, em que são obrigatoriamente consideradas e ponderadas:

- A habilitação académica de base (já potencialmente exigível como requisito de candidatura);
- A formação profissional;
- A experiência profissional.

De igual modo, os prazos para a apresentação das candidaturas estão subordinados aos seguintes intervalos fixos:

- Entre 10 e 15 dias, nos casos de concursos internos gerais e mistos;
- Entre 5 e 7 dias, nos concursos limitados.

Não pode ainda esquecer-se que existem vários tipos de concurso e que a opção por cada modalidade depende da ponderação quanto ao campo de recrutamento do pessoal para o serviço:

Concurso interno de acesso geral

Aberto a todos os funcionários, independentemente do serviço a que pertençam

Concurso interno de acesso limitado

Aberto aos funcionários pertencentes ao serviço ou quadro único para o qual o concurso é aberto

<sup>76</sup> A obtenção de uma menção de *Excelente* no último ano necessário para perfazer o tempo para acesso permite que este se concretize sem concurso; os titulares do CEAGP, desde que tenham *Muito Bom* no primeiro ano de exercício de funções, têm também direito a uma promoção sem concurso; os dirigentes têm “direito à carreira” sem concurso.

<sup>77</sup> RCM nº 97/2002, publicada no DR, 1ª série, nº115, de 18.05.2002

Concurso interno de acesso misto

Prevêm-se duas quotas: uma destinada a funcionários que pertençam ao serviço; outra, para funcionários que a ele não pertençam
--

A opção por cada um destes tipos de concurso também é vinculada ao facto de haver ou não funcionários do quadro para o qual é aberto o concurso que reúnam o tempo de serviço e a avaliação de desempenho na categoria inferior exigidas para candidatura. Se esse número for igual ou superior ao das vagas do quadro, o dirigente pode optar entre o concurso interno de acesso geral e o limitado; se esse número for inferior ao das vagas do quadro, pode optar pelo concurso interno geral ou pelo misto. Ou seja, pode sempre optar por abrir um concurso a que se possam candidatar todos os funcionários e agentes que reúnam os requisitos legalmente exigidos; mas já não se pode decidir por um acesso meramente interno, salvo quando a conjugação dos eventuais candidatos internos e o número de lugares vagos for a exigida por lei.

Pode assim afirmar-se fundadamente que existe nestas matérias um extenso âmbito de vinculação do dirigente.

Paradoxalmente, todos estes elementos de vinculação são afastados em determinadas situações, como as seguintes:

- a) O acesso automático dos titulares do CEAGP, ao fim de um ano de exercício de funções avaliado de Muito Bom;
- b) O acesso dos que obtiverem Excelente na avaliação de desempenho;
- c) O designado “direito à carreira” dos funcionários que exercem funções dirigentes.

É discutível – e tem sido efectivamente discutido – se a Constituição alarga a regra da exigência de concurso aos casos de acesso a categorias superiores. A solução preferível será porventura a de que o inquestionável direito a um procedimento justo não tem necessariamente que dar origem a um concurso. Obrigatório é que seja preservada a igualdade e a liberdade de acesso e que sejam conhecidos os critérios de legalidade pelos quais o gestor se orienta para efectivar a alteração da situação funcional e remuneratória dos trabalhadores.

Em síntese, pode dizer-se que, tendo em conta o procedimento vigente, os concursos de acesso não acautelam os fins que justificam a sua existência; concretamente:

- A motivação e satisfação dos trabalhadores por verem o reconhecimento do respectivo mérito associado à evolução profissional;
- As necessidades de qualificações e perfis por parte da Administração.

O concurso apresenta, contudo, vantagens inegáveis:

- a) A sua eficácia como instrumento de mobilidade;



- b) A objectividade da escolha;
- c) A facilidade de estabelecimento de critérios gerais que não passem exclusivamente pela avaliação anual do desempenho.

#### 4.5.2. A progressão

A figura da progressão constituiu uma das grandes novidades do NSR e visou criar variadas posições remuneratórias para cada categoria, destinadas a estimular o mérito e a viabilizar a progressão económica sem alteração de categoria. A partir desse momento deixaram de existir as tradicionais “diuturnidades” (acréscimos remuneratórios fixos e invariáveis, atribuídos pelo simples decurso do tempo).

**Quadro 26 – Características da progressão**

Conceito	Mudança para o escalão seguinte da mesma categoria
Características	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No mesmo quadro de pessoal</li> <li>▪ Oficiosa, produzindo efeitos no dia 1 do mês seguinte àquele em que se verifica a reunião dos requisitos</li> <li>▪ Sem alteração da complexidade funcional</li> </ul>
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tempo de serviço no escalão anterior</li> <li>▪ Avaliação de desempenho não inferior a Bom</li> </ul>
Casos particulares	Redução do tempo de serviço em função de determinada avaliação de desempenho

Ao passar de uma tabela com apenas uma posição dentro de cada categoria – a letra – para uma tabela complexa – categoria e escalão – complexificou-se acentuadamente a gestão das carreiras, passando a coexistir diferenciados pontos de entrada em cada categoria, consoante o ponto de partida na origem<sup>78</sup>.

Uma das consequências mais notórias deste modelo é a acrescida dificuldade na rigorosa previsão de despesas com o pessoal. Dada a interconexão entre progressão e acesso, originou-se um efeito de imponderabilidade no que toca ao conhecimento previsional (antecipado) de qual a posição remuneratória que determinado trabalhador vai possuir no futuro imediato,

De facto, em cumprimento das regras estabelecidas no artigo 17º do Decreto-Lei nº 353-A/89, o posicionamento remuneratório na sequência de acesso a categoria superior da respectiva carreira faz-se de uma das seguintes formas:

- a) Para o escalão 1 da categoria para a qual se faz o acesso;

<sup>78</sup> A regra de promoção implica o acréscimo mínimo de 10 pontos indiciários, levando ao posicionamento em escalões superiores ao inicial de cada categoria

- b) Para o escalão a que na estrutura remuneratória da categoria para a qual se faz o acesso corresponde o índice superior mais aproximado, se o funcionário vier já auferindo remuneração igual ou superior à do escalão 1;
- c) Para o escalão seguinte na estrutura da categoria que lhe garanta o acréscimo mínimo de 10 pontos indiciários, quando da aplicação da alínea anterior resulte um impulso salarial inferior a esse acréscimo;
- d) Para o escalão seguinte na estrutura da categoria para a qual se opera o acesso, quando o funcionário tenha mudado de escalão há mais de um ano e a progressão seguinte levasse a um índice superior ao que resultaria do acesso efectuado segundo as regras das alíneas a), b) ou c).

Existem, pois, quatro posições remuneratórias possíveis em caso de acesso, consoante a situação de origem do trabalhador. Atente-se no exemplo de quatro assistentes administrativos que são promovidos a assistentes administrativos principais. A sua posição na nova categoria seria a seguinte:

**Quadro 27 – Alternativas de posicionamento remuneratório**

Identificação	Tempo de serviço na categoria	Escalão na categoria de origem	Escalão na categoria de acesso	Observações
Abel	4 anos	209 (€ 662,86)	222 (€ 704,10)	Situação de a)
Bento	7 anos	218 (€ 691,41)	233 (€ 738,98)	Situação de b)
Carlos	13 anos	238 (€ 754,84)	254 (€ 805,59)	Situação de c)
Daniel	15 anos	238 (€754,84)	269 (€ 853,16)	Situação de d) [se não for promovido, passa ao escalão 249 (€ 789,73) por progressão]

Temos, assim, quatro posições remuneratórias diferentes para os 4 promovidos. Porém, se o concurso resultar em promoção de outros funcionários, já a realidade financeira se poderá configurar diferentemente. Acresce que Daniel, mesmo que não venha a ser promovido, beneficiará de um acréscimo remuneratório desde que tenha avaliação de desempenho não inferior a Bom.

As carreiras horizontais são *unicategoriais*, esgotando-se a perspectiva de melhoria profissional dos trabalhadores – geralmente pessoal auxiliar - na evolução indiciária, ou seja, na progressão. As dificuldades acabadas de relevar teriam, porventura, sido evitadas se o conceito de progressão se tivesse mantido ao nível deste tipo de funções indiferenciadas.

#### **4.5.3. Casos especiais de desenvolvimento de carreira**

A carreira docente do ensino básico e secundário constitui um caso paradigmático, uma vez que na prática, assume a natureza de carreira horizontal. A grande dimensão dos seus efectivos e a conseqüente repercussão orçamental justificam que lhe seja feita uma referência especial

Correndo o risco de simplificar, pode dizer-se que a carreira dispõe de 10 escalões, aos quais se acede pela verificação cumulativa de três factores:

- Tempo de serviço
- Avaliação de desempenho
- Frequência com aproveitamento de módulos de formação (créditos)

O tempo de permanência exigido em cada escalão varia entre dois e quatro anos, passando a cinco anos no caso do 9.º escalão. A atribuição da menção de *Não Satisfaz*, única que inibe a progressão, surge na prática muito dificultada, pelo modo como está regulamentada a avaliação de desempenho<sup>79</sup>. Para o mesmo objectivo concorre ainda um sistema de formação que não deixa nenhum docente sem os créditos necessários à progressão – aliás, se a não obtenção dos créditos não for imputável ao docente, a progressão pode sempre concretizar-se.

O esquema de progressão destes docentes baseia-se no seguinte modelo:

**Quadro 28 – Progressão dos docentes**

Escalões	Duração	Ingresso
1º	2 anos	Docentes profissionalizados com bacharelato
2º	3 anos	
3º	4 anos	Docentes profissionalizados com licenciatura
4º	4 anos	Docentes profissionalizados com o grau de Mestre em Ciências da Educação ou em domínio directamente relacionado com o respectivo grupo de docência
5º	4 anos	
6º	3 anos	
7º	3 anos	
8º	3 anos	
9º	5 anos	
10º		Só docentes profissionalizados licenciados, mestres ou doutorados

Como resultado deste esquema de progressão, é a seguinte a distribuição actual dos docentes pelos vários escalões (dados da BDAP, referidos a 31 de Dezembro de 2005):

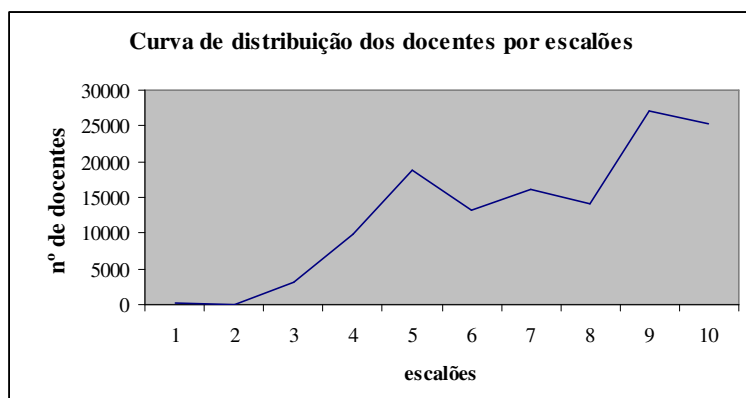
<sup>79</sup> Exige-se um relatório crítico efectuado pelo próprio docente, que tem que ser apreciado por uma comissão tripartida: um elemento designado pela Delegação Regional de Educação, um docente do próprio estabelecimento e outro docente.

**Quadro 29 – Distribuição dos docentes por escalões**

Escalões	Nº de docentes	Estrutura %
1/112	144	0,1
2/125	31	0,01
3/151	3062	2,4
4/167	9746	7,6
5/188	18741	14,6
6/205	13278	10,4
7/218	16038	12,5
8/245	14133	11,1
9/299	27171	21,2
10/340	25218	19,7
Outros *	513	0,4
Total**	128075	100

\* Docentes posicionados em índices correspondentes a períodos probatórios e de pré-carreira

\*\* Existem cerca de 20.000 docentes em diversos regimes, não integrados em quadros



Do quadro acima publicado resulta o seguinte:

- 52% dos docentes encontram-se posicionados nos 3 últimos escalões da carreira
- 75% dos docentes estão posicionados na metade superior das posições remuneratórias (escalões 6 a 10)
- 25% dos docentes estão posicionados na metade inferior das posições remuneratórias (escalões 1 a 5)

Sem perdermos de vista que a distribuição pelos escalões é influenciada por factores como a limitação de entradas, o nível etário e o nível habilitacional (já que o ponto de

entrada na carreira diverge consoante a habilitação académica), pode afirmar-se que estamos perante um curva anormal, com um desvio significativo para os níveis de remuneração superior. Tal desvio confirma que a estrutura e regime da carreira docente potenciam claramente a ascensão célere e de difícil previsão às posições remuneratórias superiores.

Saliente-se ainda que entre os níveis mínimo e máximo de remuneração da carreira docente se verifica uma relação de 1 para 3, constituindo os docentes cerca de 23% dos efectivos da Administração Estadual.

#### 4.5.4. Síntese avaliativa dos regimes de acesso e de progressão nas carreiras

O quadro seguinte ilustra a comparação entre o regime do acesso e o regime da progressão nas carreiras.

**Quadro 30 – Confronto entre progressão e acesso**

Tendências	Progressão	Acesso
Discricionariedade gestonária	Praticamente nula <sup>80</sup>	Praticamente total <sup>81</sup>
Procedimento	Oficioso e com data pré-fixada de produção de efeitos, desde que verificadas certas condições	Ritual complexo e demorado: o concurso de acesso (269 dias em média)
Complexidade funcional	Sem alteração	Acrescida na teoria, sem alteração na prática
Consequências remuneratórias	4 a 70 pontos indiciários; repercussão imediata e mediata, para acesso à categoria seguinte	8 a 100 pontos indiciários

Este sistema já de si complexo foi-se tornando, ao longo dos anos, progressivamente confuso e incoerente, em função das sucessivas arrumações de categorias e carreiras e da conseqüente desorganização dos seus princípios de base.

Para se avaliar a dimensão das alterações sucessivas ao regime original, basta a simples análise do índice dos designados diplomas de regulamentação (constantes da publicação da DGAP sobre “Sistema Retributivo da Administração Pública, 2005”), onde se verifica que foram publicados desde 1990 duzentos e treze diplomas, cuja forma legislativa indicia um conteúdo inovatório.

Por outro lado, o regime da progressão e do acesso nas carreiras de regime geral, de regime especial e nos corpos especiais baseia-se no requisito de tempo de serviço,

<sup>80</sup> Só assim não será no caso de a avaliação de desempenho ser inferior a *Bom*; mas até 2004 tal só se verificou em situações residuais.

<sup>81</sup> Com excepção da situação já referida de obrigatoriedade de abertura de concurso, verificadas certas condições-limite.

aliado aos resultados da avaliação de desempenho (adicionando-se, para o acesso, uma ponderação relativa entre os vários candidatos através da aplicação de métodos de selecção).

Acresce que o SIADAP introduziu a possibilidade de acesso sem concurso, desde que obtida uma menção de excelência relativa ao último ano que faltaria para perfazer o tempo de serviço mínimo. Aliás, já antes da introdução deste novo modelo de avaliação de desempenho, existia a possibilidade de promoção por mérito excepcional, baseada num procedimento que envolvia todos os dirigentes máximos do departamento ministerial do organismo proponente<sup>82</sup>.

Todo este sofisticado sistema é baseado num equilíbrio das posições relativas dos funcionários, que foi sendo quebrado por várias intervenções casuísticas e mesmo por outras de natureza mais global (como foi o caso do Decreto-Lei n.º 404-A/98). Nas suas várias decisões sobre inversão de posições relativas, os próprios tribunais têm referido que se encontra hoje prejudicado esse difícil equilíbrio.

#### **4.6. O regime de carreiras no contrato individual de trabalho**

Sendo o emprego público hoje também titulado pelo contrato individual de trabalho por tempo indeterminado (cfr. *supra*), importa verificar se o correspondente pessoal se encontra “integrado” em alguma carreira ou, ao menos, se dispõe de expectativas pré-determinadas de percurso profissional.

A Lei n.º 23/2004 não regula expressamente a questão, com a intenção provável de deixar para os regulamentos internos e/ou para as convenções colectivas de trabalho. Todavia, contém algumas disposições das quais será possível inferir o que se encontrava no espírito do legislador. Assim:

- a) Segundo o n.º 3 do artigo 11.º, os regulamentos internos que disponham sobre matéria salarial e de carreiras são homologados por membros do Governo, dispositivo que apenas adquire sentido quando se admita que o pessoal em regime de contrato individual de trabalho está ou pode estar enquadrado em carreiras;
- b) O artigo 12.º faz uma ligeira referência à possibilidade de equiparação entre os períodos normais de trabalho desse pessoal e os das “correspondentes carreiras do pessoal com vínculo de funcionário público ou agente administrativo”, referência indiciadora de que as carreiras que enquadram o pessoal contratado são tendencialmente equiparáveis às do pessoal nomeado;
- c) Indício que surge confirmado no artigo 13.º, quando se prescreve que a remuneração do pessoal contratado não pode ultrapassar a do pessoal nomeado “quando existam as respectivas carreiras no âmbito da Administração Pública”;

---

<sup>82</sup> Mais uma vez este foi um mecanismo muito utilizado na Administração Autárquica, e só residualmente na Administração Estadual.

- d) Todavia, com duas excepções: para além de convenção colectiva de trabalho poder atribuir ao pessoal contratado maior remuneração, os próprios contratos de trabalho individuais podem prever remunerações ainda superiores às resultantes daquele instrumento, desde que autorizados pelo Ministro das Finanças (artigo 7.º, n.ºs 5 e 6).

Em suma: o pessoal abrangido por contrato individual de trabalho está “integrado” em carreiras, as quais serão equiparadas às do pessoal nomeado, quando existam; tal equiparação abrange, por regra, o plano remuneratório.

Para confirmar ou infirmar estas indicações, procedeu-se ao exame, tão exaustivo quanto possível, dos diplomas orgânicos e dos regulamentos dos serviços públicos que prevêm o recurso a pessoal contratado por tempo indeterminado.

Os resultados constam do Anexo XII.

Da sua análise, pode concluir-se que:

- a) Para aplicação ao pessoal contratado, encontram-se regulamentados regimes de carreira habitualmente estruturados por categorias e com um desenvolvimento profissional coincidente com o acesso e a progressão dos funcionários;
- b) Muitos dos modelos seguem de perto a estruturação de carreiras dos funcionários (pelo menos enquanto não dispõem dos respectivos instrumentos de regulamentação colectiva), o que se manifesta no plano das designações, das exigências habilitacionais, da correspondência destas com os grupos profissionais e com as carreiras, do sistema de promoção e progressão e da definição dos conteúdos funcionais;
- c) Na quase totalidade das situações, verifica-se uma acentuada redução do período experimental para metade (ou até menos) do actualmente em vigor no regime aplicável aos funcionários: um ano para estágio e para período probatório (exceptuando as carreiras de informática);
- d) É conferida grande importância à avaliação do mérito e à sua repercussão na situação profissional do trabalhador;
- e) Existe alguma flexibilidade no recrutamento, nomeadamente pela possibilidade de ele não se efectuar para a base da carreira, caso a situação em apreço assim o justifique;
- f) A flexibilidade encontra-se também presente na possibilidade de o acesso se fazer para categorias superiores à imediata;
- g) Em alguns casos, os percursos profissionais do pessoal estão condicionados à prévia existência de cobertura orçamental.

Em síntese, pode afirmar-se que na modalidade de contrato individual de trabalho são ainda escassos os afastamentos relativamente ao regime de carreiras aplicável ao pessoal com a qualidade de funcionário. Todavia, começam a aflorar mecanismos e

instrumentos que introduzem uma clara flexibilidade na gestão de recursos humanos (com o que de vantajoso e de desvantajoso tal flexibilidade pode comportar).

#### **4.7. Os mecanismos de mobilidade**

##### **4.7.1. Considerações gerais**

O pessoal nomeado (e também, em alguns casos, o pessoal contratado por tempo indeterminado) pode ser objecto de vários instrumentos de mobilidade, que visam propiciar um (re)aproveitamento noutros serviços ou noutras funções<sup>83</sup>.

São os seguintes os instrumentos de mobilidade mais importantes:

- a) Transferência (artigo 25.º do DL n.º 427/89);
- b) Permuta (artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 427/89);
- c) Requisição (artigos 27.º e 27º-A do Decreto-Lei n.º 427/89);
- d) Destacamento (artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 427/89);
- e) Intercomunicabilidade horizontal (artigo 16.º do DL n.º 248/85);
- f) Intercomunicabilidade vertical (artigo 3.º do DL n.º 404-A/98);
- g) Reclassificação profissional (Decreto-Lei n.º 497/99, de 19 de Novembro);
- h) Reconversão profissional (Decreto-Lei n.º 497/99, de 19 de Novembro)

Importa analisar estas figuras para perceber se têm potencialidades para atingir os objectivos a que se propõem ou se, pelo contrário, se enredam em obstáculos inviabilizadores da sua finalidade última.

---

<sup>83</sup> A tal mobilidade se refere a epígrafe do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 184/89, cujo n.º 2 remete a definição dos respectivos instrumentos para lei própria. Não deixa, porém, o n.º 3 de fazer referência à mobilidade com o sector empresarial (regulada nos artigos 26.º e 37.º do DL n.º 41/84 e no DL n.º 226/96, de 29 de Novembro) e com as organizações internacionais (a que se refere o DL n.º 230/94, de 14 de Setembro). O próprio Decreto-Lei n.º 184/89 prevê outras figuras que, ao menos materialmente, são verdadeiros instrumentos de mobilidade: a intercomunicabilidade (artigo 31.º) e a reclassificação e reconversão profissional (artigo 32.º).



## **4.7.2. Mobilidade entre carreiras**

### **4.7.2.1. Intercomunicabilidade horizontal**

Dá-se o nome de “intercomunicabilidade horizontal” à possibilidade de um funcionário, na sequência de concurso aberto para o efeito, ser provido em lugares de acesso de outra carreira do mesmo grupo de pessoal (daí a designação “horizontal”). São requisitos do instituto os seguintes:

- a) O funcionário deve possuir as habilitações literárias exigidas para integração na nova carreira;
- b) A categoria onde pretende ser integrado deve ser remunerada de forma idêntica à categoria de origem (v. também o artigo 18.º do DL n.º 353-A/89, de 16 de Outubro);
- c) O funcionário deve satisfazer as condições especiais para acesso (em regra, 3 ou 5 anos de serviço na categoria de que é titular classificados com *Muito Bom* ou *Bom*, respectivamente);
- d) Tem de existir identidade ou afinidade de conteúdos funcionais entre as categorias em causa.

De acordo com a intenção que motiva o legislador, qualquer funcionário que queira mudar de carreira, ainda que dentro do mesmo grupo de pessoal, não carece – bem entendido, se for seleccionado – de ser integrado na categoria de ingresso de tal carreira, ou seja, não precisa de “recomeçar de novo” a carreira.

Os condicionamentos são, todavia, de monta. O funcionário deve ter as requeridas habilitações literárias (que se, em alguns casos, são efectivamente imprescindíveis, em outros poderiam, em tese, ser superadas com adequada formação); não pode, em regra, obter com tal mudança, qualquer acréscimo remuneratório imediato; deve ter reunido os requisitos de acesso na carreira de origem (para que, assim, se evitem “carreiras” meteóricas); e, finalmente, deve estar a exercer funções mais ou menos idênticas àquelas que pretende vir a exercer (mesmo que disponha de competências para o exercício de outras funções distintas, cuja aferição poderia ser efectuada com métodos de selecção adequados).

### **4.7.2.2 Intercomunicabilidade vertical**

A lei chama “intercomunicabilidade vertical” à possibilidade de um funcionário, na sequência de concurso aberto para o efeito, ser provido em lugares de acesso de outra carreira de grupo de pessoal diferente. Constituem requisitos que:

- a) O funcionário possua as habilitações literárias exigidas para integração na nova carreira ou, não as possuindo, se encontre nas situações previstas nos art.ºs 4.º, n.º 2, 5.º-n.ºs 2 e 3, 6.º, n.º 2 e 15.º, n.º 3 do DL n.º 404-A/98;

b) O escalão 1 da categoria onde venha a ser integrado seja remunerado de forma idêntica ao escalão 1 da categoria de origem (v. também o artigo 18.º do DL n.º 353-A/89);

c) Ambas as carreiras pertençam à mesma área funcional.

A intenção do legislador é idêntica à que atrás ficou enunciada a propósito da “intercomunicabilidade horizontal”. Apesar de os condicionamentos surgirem aqui bastante mais atenuados, representam obstáculos suficientemente fortes para que sejam praticamente nulos os casos de utilização deste mecanismo. Sublinhe-se que nenhuma formação prevista nos preceitos citados *supra*, em a), foi ainda regulamentada, o que os tem tornado inoperacionais; que também aqui os acréscimos remuneratórios devem ser (praticamente) nulos; e que mesmo quando o funcionário possui competências para outra área funcional, a mudança de carreira de forma “vertical” só é possível dentro da mesma área.

#### **4.7.2.3. Reclassificação profissional**

Há lugar a reclassificação profissional quando se atribui “categoria e carreira diferentes daquelas de que o funcionário é titular, reunidos que estejam os requisitos legalmente exigidos para a nova carreira” (art. 3.º, n.º 1 do DL n.º 497/99).

São requisitos essenciais da reclassificação profissional a titularidade das habilitações académicas e profissionais exigíveis para as novas carreira e categoria, o efectivo exercício prévio das novas funções pelo período mínimo de seis meses e o parecer favorável da secretaria-geral do Ministério em causa (art. 7.º daquele diploma).

A reclassificação tem lugar por iniciativa da Administração ou a requerimento do funcionário - neste caso, quando tenha mais de 3 anos de serviço na categoria de origem (art. 6.º) -, e opera-se para o índice da nova carreira que se encontre o mais próximo possível daquele por que auferir remuneração (art. 10.º; v, também, artigo 18.º do DL n.º 353-A/89).

Das figuras ora analisadas, é esta a que maior aplicação tem obtido ao longo do seu tempo de vigência. Apesar de parecer não produzir imediatos acréscimos remuneratórios e de se encontrar condicionada à titularidade das habilitações legalmente exigidas para a nova carreira, tem-se assistido à utilização da figura por parte de funcionários integrados em carreiras de grupos de pessoal de menores exigências habilitacionais que, entretanto, obtiveram maiores habilitações académicas. Nestes casos, os acréscimos remuneratórios são efectivamente significativos, o que explica a adesão de relevante número de funcionários - sobretudo porque a integração na nova carreira não depende de concurso público nem da aplicação de quaisquer métodos de selecção, ficcionadamente substituídos pelo prévio exercício supostamente probatório de funções.

Atente-se, porém, no seguinte: sendo a reclassificação da iniciativa da Administração ou, pelo menos, devendo a Administração manifestar “interesse e conveniência do

serviço”, não é crível que o procedimento acabe na não reclassificação. E aqui residem, segundo parece, os grandes inconvenientes da figura. Ao não se aplicarem métodos de selecção, abre-se as portas para que sejam recrutados para a nova carreira funcionários com perfil menos adequado à função; ao não se obrigar à publicitação da necessidade de provimento do lugar da nova carreira está-se a beneficiar injustamente o funcionário relativamente a todos os restantes que reúnam os requisitos para se candidatarem e, por essa via, porventura a beliscar o princípio constitucional de igualdade de acesso à função pública.

#### **4.7.2.4. Reconversão profissional**

Há lugar a reconversão profissional quando se atribui “categoria e carreira diferentes daquelas de que o funcionário é titular, sendo a falta de habilitações literárias ou qualificação profissional supridas pela aprovação em curso ou cursos de formação profissional” (art. 3.º, n.º 2 do DL n.º 497/99). Porém, tal suprimento não vale, em regra, para a integração em corpos especiais ou em carreiras para cujo ingresso seja exigida licenciatura ou curso superior (art. 5.º, n.º 2).

São requisitos essenciais da reconversão profissional “a frequência, com aproveitamento, de curso ou cursos de formação profissional que em cada caso seja determinada em função das habilitações já adquiridas e dos requisitos de ingresso e ou acesso na nova carreira” (artigo 9.º), o exercício prévio das novas funções pelo período mínimo de 6 meses e o parecer favorável da secretaria-geral do Ministério em causa (artigo 8.º).

Também a reconversão pode ter lugar por iniciativa da Administração ou a requerimento do funcionário, neste caso quando tenha mais de 3 anos de serviço na categoria de origem (artigo 6.º), e opera-se para o índice da nova carreira mais próximo daquele por que auferir remuneração (artigo 10.º; v. também o artigo 18.º do DL n.º 353-A/89).

Valem para a reconversão, com as devidas adaptações, os comentários relativos às vantagens e desvantagens que tecemos a propósito da reclassificação. Excepto um: é que a figura só muito escassamente tem sido utilizada, pois não se tem revelado fácil a definição da formação profissional qualitativa e quantitativamente adequada a suprir a falta de habilitações académicas ou qualificações profissionais.

#### **4.7.2.5. Síntese avaliativa**

Os mecanismos de mobilidade que propiciam mudança de carreira encontram-se repletos de obstáculos ou incorrem até em violação dos princípios da isenção e da imparcialidade. De facto:

- a) Ou nenhuma formação pode substituir a falta de habilitações literárias ou, quando o pode, não é regulamentada;

- b) Ou a remuneração da nova carreira deve corresponder à da anterior;
- c) Ou são exigíveis requisitos de tempo de serviço para a mudança de carreira;
- d) Ou é indispensável a identidade ou afinidade funcional ou, pelo menos, a mesma área funcional;
- e) Ou, finalmente, se realiza sem concurso e sem aplicação de quaisquer métodos de selecção.

### 4.7.3. Mobilidade entre serviços

A transferência, a permuta, a requisição e o destacamento são figuras legalmente assumidas como formas de modificação da relação jurídica de emprego na Administração Pública (artigo 22º do DL nº 427/89) e constituem as principais figuras de mobilidade entre os vários serviços, ao lado do concurso interno.

Sendo importante relevar a margem de manobra gestonária na utilização da transferência, da requisição e do destacamento - dito de outro modo: o grau de facilidade ou de complexidade que o gestor encontra na sua utilização -, atente-se no quadro seguinte.

**Quadro 31 – Confronto entre transferência, requisição e destacamento**

Características	Transferência	Requisição	Destacamento
Lugar no quadro	Sim	Não	Não
Acordo do funcionário	Sim, em caso de mudança de município, com excepção de Lisboa e Porto (até aos concelhos limítrofes)		
	Não, se não houver mudança de município, incluindo os limítrofes, no caso de Lisboa e Porto		
Acordo do serviço de origem	Sim	Sim	Sim
	Não, se for para autarquias locais, institutos públicos ou serviços desconcentrados em zonas de média e extrema periferia		
Acordo do serviço de destino	Sim	Sim	Sim
Alteração remuneratória	Não, salvo situações excepcionais	Não, a nível de remuneração base	Não, a nível de remuneração base
Encargos	Serviço de destino	Serviço de destino	Serviço de origem
Identidade/afinidade funcional	Não exigido, excepto em caso de mudança de carreira	Não exigido	Não exigido

Importa ainda anotar que nenhum destes mecanismos exige prévia selecção, nem mesmo a verificação da existência de trabalhadores com pedidos de mobilidade publicitados na BEP. A discricionariedade na escolha é total.

Por outro lado, embora seja legalmente admitida a utilização destes mecanismos sem acordo do trabalhador nos casos em que não haja mudança de município, na prática qualquer mobilidade do trabalhador é sempre ou quase sempre precedida da sua anuência.

Em conclusão, não é ousado afirmar que os problemas de gestão dos recursos humanos da Administração Pública não residem propriamente na regulamentação dos instrumentos de mobilidade no quadro da Administração. A possibilidade de “mudar de emprego” por parte do trabalhador, mantendo inalterados os direitos adquiridos, ou de recrutar internamente, em termos permanentes ou temporários, por parte do gestor, constitui mesmo um dos pontos menos débeis dos actuais regimes de gestão dos recursos humanos.

Resta saber como são utilizados estes mecanismos, com que objectivos e, ainda, com que resultados na melhoria do serviço público (v. a propósito *supra*, 3.3.3).

#### **4.8. Dados de natureza comparativa internacional sobre o procedimento de recrutamento e selecção**

Existem grandes diferenças entre os modelos de recrutamento existentes nos Estados membros da UE<sup>84</sup>.

##### a) Procedimento adoptado

- Podem distinguir-se a este propósito dois grandes grupos de países: os que possuem procedimentos de recrutamento formalizados e os que não têm regulamentação específica a este respeito.

Os do primeiro grupo (Bélgica, Espanha, Grécia, França e Luxemburgo) são os que tendencialmente possuem uma função pública com modelo de carreira e em que o sistema mais utilizado no recrutamento assenta na liberdade e igualdade de candidatura.

Nos Estados membros onde o modelo é o de postos de trabalho, coexistem outros processos com aquele sistema de recrutamento.

- Embora a tendência predominante seja para os processos de recrutamento se encontrarem descentralizados, diversos países, como Espanha, França, Malta, Polónia e Grécia, optaram pelo recrutamento centralizado.
- Na Grécia, o concurso é da responsabilidade de uma entidade independente, o Conselho Superior de Selecção de Pessoal, constituindo-se um júri central que pode ser auxiliado por júris descentralizados. Pode haver estabelecimento de

---

<sup>84</sup> Notas tiradas do relatório do EPSO, *Principal characteristics of the civil service selection procedures in the member states*, Julho de 2005

critérios de “discriminação” social. Os quadros são recrutados directamente para a Escola Nacional de Administração Pública.

- Na Irlanda, o sistema é semelhante em termos de centralização (*Civil Service Commission*). Só há concurso público para quadros superiores e intermédios. Os chamados quadros juniores são recrutados por promoções internas.
- Na Áustria e na Alemanha, o processo de recrutamento não passa pelo conceito tradicional de concurso. Os lugares a preencher, bem como os requisitos exigidos, são anunciados publicamente. Quem estiver interessado neles, faz uma prova e é entrevistado. A entrevista é mais valorizada do que a prova.
- Na Alemanha, os critérios de selecção privilegiam as aptidões, os conhecimentos e os resultados. A escolha dos métodos de selecção é fortemente descentralizada.
- Os países que optaram por um modelo de posto de trabalho ou misto possuem predominantemente um sistema de recrutamento idêntico ao praticado no sector privado. Não há procedimentos formais de aplicação geral.
- Na Suécia, a própria Constituição e a lei sobre emprego público estabelecem os critérios de selecção: a partir daí, tudo se passa como no sector privado. São praticados diferentes métodos de selecção, que incluem geralmente uma entrevista.
- Na Finlândia, são muitas vezes empresas externas especializadas que efectuam o recrutamento. Os serviços bastam-se com uma entrevista.

#### b) Publicidade

- É praticamente unânime a utilização do jornal oficial. No entanto, pode retirar-se uma tendência de evolução para que a publicidade se centre numa página electrónica (Dinamarca), mesmo que em simultâneo com a obrigatoriedade de outras publicações (Portugal e Bélgica).
- Na Hungria, pelo contrário, a selecção é feita de entre candidaturas espontâneas, não sendo obrigatória a publicitação dos lugares oferecidos.

#### c) Forma de candidatura

- Nos casos em que as candidaturas se efectuam *on-line*, verifica-se uma preocupação em garantir a também possibilidade de candidaturas em papel, assegurando por essa via a igualdade no acesso. Ainda assim, na Alemanha, a candidatura para diplomata é exclusivamente assegurada *on-line*.

#### d) Natureza dos testes de selecção

- Na generalidade dos países existem critérios de pré-selecção, que podem excluir determinadas candidaturas.

- Nos casos em que o sistema de recrutamento exija igualdade e liberdade de candidatura, normalmente a selecção inclui testes escritos e entrevista.
  - Na Bélgica e no Reino Unido, são levados a cabo testes computadorizados que avaliam as aptidões pessoais dos candidatos.
- e) Período de treino
- O regime nesta matéria depende muito dos postos de trabalho a preencher. Pode encontrar-se uma tendência para que estes períodos de treino se tornem mais importantes à medida que o nível de exigência da função a desempenhar é maior.
- f) As carreiras de evolução rápida
- Vários países europeus optaram por criar carreiras em que a exigência no recrutamento é elevada, havendo em contrapartida uma possibilidade de ascensão profissional mais célere e motivadora do que nas restantes carreiras.
  - O caso mais conhecido é o *Civil Service Fast Stream*, programa de treino existente há vários anos no Reino Unido que visa recrutar licenciados de alto potencial para postos de grande responsabilidade. Os critérios utilizados para o recrutamento salientam as aptidões pessoais dos candidatos para lidar com situações de crise, cumprir objectivos e prazos e capacidade negocial. Durante o treino, de duração não inferior a três anos, os escolhidos são sujeitos a uma significativa rotação de funções.
  - Os que demonstram as aptidões requeridas beneficiam de acelerações das promoções, sendo expectável a obtenção de um posto sénior no prazo de três a cinco anos.

#### **4.9. Problemas detectados**

Os principais problemas que se detectaram no campo do regime de carreiras reconduzem-se ao seguinte elenco:

- a) A lei qualifica como carreiras conjuntos de categorias que não apresentam diferenciação funcional, pelo que a evolução profissional se faz para níveis salariais mais elevados sem alteração das responsabilidades e tarefas desenvolvidas, conduzindo a um elevado automatismo da evolução e a uma fraca responsabilização na gestão das carreiras.
- b) Sem prejuízo, há em todo o caso um excessivo o número de carreiras na Administração Pública, o que dificulta a mobilidade funcional e o próprio acesso dos respectivos trabalhadores.

- c) Verifica-se uma proliferação das carreiras de regime especial e das carreiras integradas em corpos especiais, muitas sem justificação funcional, porque os mecanismos de análise de funções previstos legalmente não são accionados.
- d) A estruturação das carreiras encontra-se excessivamente articulada com a titularidade de determinadas habilitações literárias, o que gera menosprezo pela posse de qualificações profissionais, eventualmente propiciadoras do exercício de idênticas funções, assim como estratificação rígida entre as carreiras.
- e) Os quadros de pessoal têm estado a funcionar como obstáculos a uma verdadeira gestão de recursos humanos e à responsabilização dos dirigentes (incluindo membros do Governo) por tal gestão
- f) Os procedimentos de recrutamento revelam rigidez e uma elevada carga burocrática; excessivo tempo médio de intervalo entre a verificação da necessidade de recrutar e o início concreto de funções; métodos de selecção fomentadores de um saber lógico-formal e retórico, em desfavor da inteligência prática; pouca importância da definição do perfil de competências; e não especialização dos responsáveis pela selecção (júris).
- g) É escasso o ingresso por categorias de acesso.
- h) Falta formação profissional específica aquando do ingresso nas carreiras.
- i) A adopção do concurso como instrumento incontornável para o acesso nas carreiras (mesmo naquelas cujas categorias não têm diferenciação funcional) não contribui para agilizar a gestão dos recursos humanos.
- j) Verifica-se uma criticável inflexibilidade do regime de acesso, condicionado como está à mudança apenas para a categoria imediatamente superior.
- l) Há uma articulação demasiado complexa entre a alteração de posições remuneratórias por via de promoção e de progressão.
- m) Nas regras de acesso e progressão, confere-se uma excessiva importância ao tempo de serviço (que constitui, *v. g.*, uma das principais formas de medir a experiência profissional) e escassa importância atribuída ao mérito revelado.
- n) O acréscimo de despesas com o acesso e a progressão é automático, não permitindo estabelecer *a priori* um tecto acima do qual tal acréscimo ficaria inviabilizado.
- o) O pessoal em regime de contrato individual de trabalho por tempo indeterminado tem vindo a ser maioritariamente enquadrado em carreiras estruturadas à semelhança das correspondentes ao pessoal em regime de nomeação.



- p) Os mecanismos de mobilidade que propiciam mudança de carreira ou não asseguram a igualdade de acesso à nova carreira e a selecção dos mais competentes; ou então são demasiado rígidos em exigências relativamente aos trabalhadores que pretendem mudar de carreira, não se limitando às adequadas habilitações ou qualificações profissionais.
- q) A mobilidade entre serviços tem sido escassa em função de três factores: a necessidade de concordância por parte do funcionário ou agente e do serviço de origem; a quase total ausência de perspectivas de acréscimo remuneratório e/ou de desenvolvimento da carreira (uma vez que a mobilidade se efectua, em regra, para a mesma categoria e índice remuneratório); e, no caso da transferência, a exigência de identidade ou afinidade de conteúdo funcional.

#### **4.10. Perspectivas de evolução preconizada**

- i) A opção pela aplicação à maioria dos trabalhadores da Administração Pública de um contrato de natureza privatística, preconizada no capítulo anterior, envolve naturalmente a opção por um sistema-regra de posto de trabalho; porém, a lógica descentralizadora e responsabilizadora inerente a este modelo implicará a adopção de um vasto processo de reformas prévias, que aconselha uma aplicação faseada.
- ii) Mesmo no caso da adopção deste modelo, será aconselhável consagrar várias posições remuneratórias dentro do mesmo posto, garantindo alguma perspectiva de melhoria a quem neles se mantenha por largos períodos com bons resultados, ou actualização salarial diferenciada em função do desempenho, sem automatismos;
- iii) Nos casos de reserva de estatuto, a aplicação do regime jurídico das carreiras deve conduzir a uma redução do número destas, no pressuposto de uma verdadeira diferenciação funcional das carreiras e categorias, cuja criação ou subsistência assente numa justificação substantiva, aferida por mecanismos de análise de funções; também o enquadramento do pessoal em contrato individual de trabalho em carreiras configuradas à imagem das carreiras tradicionais do pessoal em regime estatutário corresponde a uma tendência em via de generalização, mas cuja justificação e cujas consequências exigiram uma séria reflexão.
- iv) O mesmo se diga em caso de opção genérica pela manutenção do sistema de carreiras, devendo então ponderar-se, para além do referido em ii), a redução drástica do número de posições remuneratórias horizontais e dos automatismos de evolução.
- v) É conveniente ponderar se se deve manter, com maiores ou menores aperfeiçoamentos, o paradigma dos quadros de pessoal como realidades que reflectem as necessidades permanentes dos serviços; ou se a sua estrutura

deve adaptar-se a uma reconfiguração periódica (porventura anual, em íntima ligação com o orçamento), em função de uma reavaliação das necessidades então verificadas e dos objectivos a atingir, com um acréscimo de poderes e responsabilidades dirigentes.

- vi) O recrutamento de efectivos deve ser amplamente revisto, no sentido, *v. g.*, de redefinir o âmbito de utilização do concurso, de simplificar e encurtar drasticamente os procedimentos, de otimizar cada processo de recrutamento alargando a possibilidade de constituição de reservas de recrutamento, de delimitar com maior rigor o perfil de competências, de terminar com a sobrevalorização do saber lógico-formal em detrimento da inteligência prática e de aumentar as exigências de qualificação dos júris.
- vii) O regime de ingresso e o regime de acesso devem ser reexaminados numa perspectiva de maior simplicidade e maior flexibilidade, em que se inclua a perspectiva de carreiras de evolução rápida, à semelhança ( com as necessárias adaptações) do *Civil Service Fast Stream*;
- viii) No mesmo contexto, devem conceber-se procedimentos mais desformalizados de acesso, embora com salvaguarda dos princípios da imparcialidade e transparência.
- ix) Afigura-se da maior importância para o êxito da reforma o estabelecimento de *plafonds* financeiros para promoções.
- x) Torna-se indispensável e urgente dar um impulso decidido aos mecanismos de mobilidade, eliminando ou restringindo os factores responsáveis por constrangimentos injustificados.

## 5. O sistema remuneratório

### 5.1 Quadro legal vigente e sua avaliação

#### 5.1.1 Caracterização legal do sistema remuneratório

A definição e os princípios por que se rege o sistema retributivo da função pública <sup>85</sup> encontram-se plasmados nos artigos 13.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 184/89.

Segundo o primeiro (v. ainda, com algum interesse, os artigos 3.º, n.ºs 1 a 5, 6.º e 7.º do DL n.º 353-A/89), “sistema retributivo é o conjunto formado por todos os elementos de natureza pecuniária ou outra que são ou podem ser percebidos, periódica ou ocasionalmente, pelos funcionários e agentes por motivo de prestação de trabalho”. O sistema encontra-se orientado por objectivos de *equidade interna* - visando “salvaguardar a relação de proporcionalidade entre as responsabilidades de cada cargo e as correspondentes remunerações e, bem assim, garantir a harmonia remuneratória entre cargos no âmbito da Administração” - e por objectivos de *equidade externa* - visando “alcançar o equilíbrio relativo em termos de retribuição de cada função no contexto do mercado de trabalho” (artigo 14.º do DL n.º 184/89).

De acordo com a lei, a retribuição compõe-se exclusivamente dos seguintes elementos (artigo 15.º do DL n.º 184/89):

- Remuneração base
- Suplementos
- Prestações sociais e subsídio de refeição

A remuneração base afere-se por uma escala indiciária para as carreiras de regime geral e para as de regime especial, outra para os cargos dirigentes e outra ainda para cada um dos corpos especiais. “Cada escala indiciária contém a totalidade dos índices referentes aos cargos que visa remunerar (...)” (artigo 21.º do DL n.º 184/89); a remuneração base “é determinada pelo *índice correspondente à categoria e escalão* em que o funcionário ou agente está posicionado”, entendendo-se por escalão “cada uma das posições remuneratórias criadas no âmbito das carreiras horizontais ou de cada categoria integrada em carreira” (artigo 17.º, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 184/89).

A remuneração base surge legalmente decomposta em *remuneração de categoria e remuneração de exercício*. A primeira é “igual a cinco sextos da remuneração base, acrescida dos suplementos que se fundamentem em incentivos à fixação em zonas de periferia e em transferência para localidade diversa que confira direito a subsídio de residência ou outro”; e a segunda equivale a “um sexto da remuneração base, acrescida dos [restantes] suplementos... a que eventualmente haja lugar”, podendo ser perdida em situações e condições definidas na lei (artigo 5.º do DL n.º 353-A/89).

---

<sup>85</sup> Apenas no que se refere ao pessoal com a qualidade de funcionário ou agente; ao pessoal contratado são aplicáveis os escassos princípios já acima assinalados a propósito da Lei n.º 23/2004.

A remuneração base anual “é abonada em treze mensalidades, uma das quais corresponde ao subsídio de Natal, havendo ainda direito a subsídio de férias” (artigo 17.º, n.º 3 do DL n.º 184/89), podendo, “em casos especiais, ser estabelecida periodicidade inferior” (art. 3.º, n.º 6 do DL n.º 353-A/89).

Note-se, por fim, que o limite máximo da escala salarial das carreiras de regime geral corresponde ao índice 900, constando o valor do correspondente índice 100 de portaria conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro das Finanças (artigo 4.º, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 353-A/89).

Em suma, o sistema retributivo da função pública apresenta como elemento essencial uma remuneração base assente em escalas indicíarias construídas de forma tal que a alteração do valor quantitativo do índice 100 de uma dessas escalas provoca automaticamente a alteração proporcional dos valores de todos os índices, sem que existam mecanismos ágeis que permitam discriminar, positiva ou negativamente, a remuneração que deva ser auferida por cada funcionário ou agente.

Quanto aos suplementos, aparecem legalmente definidos como acréscimos remuneratórios destinados a compensar particularidades específicas da prestação de trabalho, estando os fundamentos da sua atribuição enunciados no n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 184/89. Podem, contudo, ser atribuídos outros suplementos que se destinem a compensar despesas efectuadas por motivo de serviço (cfr. o n.º 2 do mesmo preceito e ainda o artigo 11.º, n.ºs 1 a 4 do DL n.º 353-A/89). Em qualquer caso, a fixação do regime e das condições de atribuição dos suplementos é estabelecida em decreto-lei (artigo 19.º, n.º 3 do DL n.º 184/89 e artigo 12.º do DL n.º 353-A/89).

Duas notas merecem a este propósito destaque. Em primeiro lugar, existem suplementos atribuídos com natureza permanente, porque se encontram ligados à própria titularidade da relação jurídica de emprego público, independentemente dos postos, dos locais e dos tempos de trabalho, a par com outros de natureza ocasional, só atribuídos enquanto o trabalhador ocupa certos postos ou exerça funções em certos locais ou em determinados tempos do dia. Por outro lado, a natureza taxativa dos fundamentos com base nos quais podem ser atribuídos suplementos revela-se meramente aparente, como logo se infere da expressão “ou outros regimes especiais de prestação de trabalho” utilizada na alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 184/89 - o que estará decerto na base da proliferação qualitativa e quantitativa dos suplementos (v. *infra*, 5.2.2.).

Por último, as prestações sociais e o subsídio de refeição estão previstos nos artigos 18.º do Decreto-Lei n.º 184/89 e 8.º, 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89. Para o que ora nos interessa, refira-se apenas que, com excepção do subsídio de refeição, todas as outras prestações se irão, provavelmente, autonomizar do sistema retributivo da função pública, passando a integrar, tal como acontece com as correspondentes prestações aos trabalhadores do sector privado, o sistema de segurança social da Administração Pública.

## 5.1.2 Evolução do quadro legal

### 5.1.2.1 Distorções introduzidas

Na sequência dos trabalhos efectuados pela Comissão para o Estudo do Sistema Retributivo da Função Pública (CESRFP), o Governo optou pela criação de um novo sistema retributivo, orientado para os seguintes objectivos:

- “- Devolver ao sistema retributivo equidade e clareza no plano interno;
- “- Tornar o sistema retributivo competitivo no plano externo;
- “- Aumentar a produtividade individual e orgânica;
- “- Fortalecer os mecanismos de incentivo ao mérito;
- “- Reforçar as competências dos dirigentes, tornando-os mais autónomos e mais responsáveis;
- “- Adequar o sistema de carreiras às modificações a introduzir no sistema retributivo.”

Para garantia da equidade interna e externa, e tomando como padrão de referência os valores máximos e mínimos da grelha do regime geral, o novo sistema retributivo vai ser gizado com base no seguinte conjunto de estruturas indiciárias articuladas entre si:

#### a) Estrutura indiciária aplicável às carreiras de regime geral

- Esta estrutura indiciária assenta em três vectores:

- i) Na definição de uma base 100, que corresponde ao valor mínimo
- ii) Na criação de posições remuneratórias (escalões) para cada categoria, destinadas a estimular o mérito e a viabilizar a progressão económica sem mudança de categoria funcional (sem acesso)
- iii) Na fixação de um índice máximo (índice 900), em termos tais que garanta a abertura do leque salarial necessária para integrar os diferentes níveis inerentes ao complexo funcional da Administração Pública e para corresponder às expectativas de evolução ao longo de toda a carreira.

#### b) Estrutura indiciária aplicável às carreiras de regime especial

- Esta estrutura replica a estrutura indiciária das carreiras de regime geral, hierarquizando as remunerações das carreiras de regime especial de acordo com a diversa complexidade das respectivas funções e do nível de qualificações exigíveis, por comparação com o regime geral.

#### c) Estruturas indiciárias aplicáveis aos corpos especiais

- A autonomização destas estruturas indiciárias visa permitir a sua adequação à complexidade funcional dos respectivos grupos profissionais, o estabelecimento de uma amplitude salarial adequada às

diferentes exigências do seu exercício e o ajustamento da sua dinâmica interna à própria evolução da estrutura indiciária geral.

Sendo pressuposto do sistema a salvaguarda da relação de equilíbrio entre as escalas, a definição de diferentes índices 100 visava facilitar a gestão de reivindicações sectoriais. O poder político ficava assim a dispor de um instrumento técnico de flexibilidade que lhe permitiria:

- Manter um tratamento específico dos sectores mais permeáveis à evolução do mercado de trabalho (saúde e educação) ou ligados a funções de soberania, segurança e política externa (forças armadas, forças de segurança, diplomatas);
- Gerir futuras revisões e ajustamentos nas escalas destes sectores, controlando fenómenos de arrastamento automático.

No entanto, o decurso do tempo foi trazendo factores, com incidência e intensidade diversas, que constituíram fonte de subversão dos princípios enformadores do sistema e introduziram desvios e disfunções de difícil correcção.

Sobressaem, como de maior importância, os seguintes:

A. Aplicação das regras de transição e das normas de descongelamento progressivo dos escalões (artigos 30.º a 38.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89)

A integração nas escalas indiciárias fez-se de acordo com regras gerais, a saber:

- i) Na mesma carreira e categoria; e
- ii) Em escalão a que correspondesse, na estrutura indiciária da categoria, remuneração igual ou, não havendo coincidência, remuneração imediatamente superior.

Os conceitos de escalão e de progressão foram introduzidos para compensar a experiência e o mérito numa determinada categoria ou numa carreira horizontal, adaptando o número de escalões à posição relativa que a categoria detém no âmbito da carreira vertical, de acordo com as seguintes regras:

- i) Menor número de escalões na categoria de base (por haver maior apetência para a promoção no início da vida profissional) e na categoria de topo (dada a antiguidade acumulada no fim da carreira);
- ii) Maior número de escalões nas categorias intermédias (pois é nestas posições que decorre grande parte da vida profissional do funcionário).

Em termos quantitativos, o equilíbrio das escalas implicaria, por outro lado, que não existisse sobreposição de índices, devendo o primeiro escalão de cada categoria ser igual ou superior ao último escalão da categoria imediatamente inferior.

Porém, a necessidade de contenção da despesa não permitiu que se afastasse por completo a sobreposição de índices. Este facto, associado à agregação de várias categorias de uma determinada carreira numa única categoria, à relevância de todo o tempo prestado para efeitos de progressão nos escalões e à salvaguarda de direitos (não redução das remunerações auferidas), nos termos definidos nas normas de transição, levou a situações de injustiça relativa, com inversões do posicionamento salário/categoria ou salário/carreira.

Em cumprimento do disposto no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, e para estabelecer regras de descongelamento de escalões, foram sucessivamente publicados os Decretos-Leis n.º 393/90, de 11 de Dezembro (1.º descongelamento), n.º 204/91, de 7 de Junho (2.º descongelamento) e n.º 61/92, de 15 de Abril (3.º e último descongelamento).

A filosofia dos dois primeiros descongelamentos foi idêntica: progressão a partir do escalão em que o funcionário estava integrado em função da antiguidade na carreira ou categoria. No terceiro descongelamento foi seguida orientação distinta em relação ao escalão a partir do qual se faria o posicionamento ou reposicionamento: o funcionário foi posicionado no escalão correspondente à antiguidade na categoria ou carreira segundo módulos de tempo (quatro e cinco anos entre 01.01.92 e 30.09.92 ou três e quatro em 01.10.92) contados a partir do 1.º escalão.

A conjugação das regras do 1.º descongelamento com as do acesso originou igualmente distorções, na medida em que os acréscimos remuneratórios decorrentes das promoções não foram uniformes. Com efeito, o momento em que estas ocorreram foi determinante, pois os acréscimos de remuneração daí resultantes dependeram do facto de o funcionário ter podido, ou não, beneficiar dos descongelamentos ou de posteriores revalorizações de índices de algumas carreiras.

O adicional à remuneração criado pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 61/92 (3.º e último descongelamento) representou um elemento adicional de desequilíbrio da estrutura salarial. Este adicional foi integrado na remuneração base dos funcionários que dele beneficiaram (à excepção de algumas carreiras da área da saúde e dos Bombeiros), suscitando novos reposicionamentos e subseqüentes ajustamentos.

#### B. Aplicação do Decreto-Lei n.º 404-A/98

Este diploma, que estabeleceu regras sobre o ingresso, acesso e progressão nas carreiras de regime geral, bem como as respectivas escalas salariais, não visou a criação de um novo sistema de carreiras, nem de um novo sistema retributivo, mas pretendeu repor a justiça relativa no sistema vigente, restabelecendo a equidade e coerência no regime de referência.

No entanto, apesar destes objectivos, a transição para as novas escalas indiciárias acabou por originar um novo conjunto de distorções: inversões de posicionamentos relativos; tratamento desigual de situações idênticas; transição para escalões inferiores aos já detidos; impulsos muito diferenciados (entre 0 e 50 pontos indiciários); e não contagem do tempo de permanência no escalão de origem para futuras progressões nas situações de acréscimos superiores a 10 pontos.

### C. Aumentos salariais diferenciados

O princípio de equidade interna do NSR garante a harmonia remuneratória entre cargos no âmbito da Administração Pública e visa salvaguardar a relação de proporcionalidade entre as responsabilidades de cada cargo e as correspondentes remunerações. Por sua vez, como já foi referido, a remuneração base é determinada pelo índice correspondente à categoria e escalão em que o funcionário ou agente está posicionado na respectiva carreira.

À luz desta linha conceptual do sistema, qualquer alteração da estrutura indiciária que reduza o leque salarial põe em causa a hierarquização das funções e, conseqüentemente, o princípio de equidade que subjaz à definição da retribuição correspondente às funções exercidas. É por isso que os Decretos-Leis n.º 184/89 e n.º 353-A/89 determinam que a actualização anual do valor dos índices se opere na proporção da alteração do valor do índice 100.

Ora, os acréscimos salariais não uniformes definidos nos últimos anos – aumento com garantia de um valor absoluto mínimo ou aumentos relativos diferenciados – não só puseram em causa os princípios enformadores do sistema, como não observaram a regra de actualização definida na lei.

Com efeito, as alterações indiciárias aprovadas em 2000 (repetidas nos anos de 2001 e 2002) com vista a garantir aumentos mínimos, originaram a alteração de um conjunto significativo de índices.

Nos anos seguintes mantiveram-se os valores dos índices 100 fixados em 2002, mas elevaram-se os índices correspondentes às remunerações inferiores a € 1008,57 e € 1024,09, de modo a actualizá-las em 1,5% e 2% em 2003 e 2004, respectivamente.

As alterações indiciárias daí resultantes, constantes dos mapas anexos aos Decretos-Leis n.º 54/2003, de 28 de Março, e n.º 57/2004, de 19 de Março, originaram distorções salariais com reflexos nas carreiras de oficiais dos registos e notariado, secretário aduaneiro e verificador aduaneiro, nas quais os índices correspondentes a escalões mais elevados passaram a deter um valor inferior ao do escalão anterior.



#### D. Acréscimos remuneratórios excepcionais

Um elemento adicional perturbador do sistema foi introduzido pela norma do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março - que atribuiu um acréscimo remuneratório de 15 pontos indiciários aos funcionários que, à data da entrada em vigor desse diploma, se encontrassem providos em carreiras horizontais do regime geral ou com designações específicas e possuísem, pelo menos, 8 anos de antiguidade no último escalão da respectiva carreira.

Por seu lado, também a articulação entre as escalas salariais indiciárias dos corpos especiais foi sendo posta em causa por processos reivindicativos sectoriais, que não ponderaram a preservação do equilíbrio. A autonomia das escalas não foi suficiente para gerir e acompanhar as alterações sectoriais: as revisões das carreiras integradas em corpos especiais foram impostas por processos reivindicativos e não por necessidade de readaptação à evolução e crescente especialização do mercado de trabalho.

Em síntese, as quebras sucessivas na observação dos princípios enformadores e a falta de implementação ou de correcta aplicação dos instrumentos de gestão que lhe estavam associados determinaram que o NSR fosse perdendo flexibilidade, transparência e potencial de adaptação a novas realidades funcionais e a novas dinâmicas de gestão. O Quadro 32, com as remunerações base de algumas carreiras de regime geral, de regime especial e de corpos especiais, em períodos de alterações mais significativas, põe em evidência algumas das debilidades que o sistema foi incorporando: achatamento do leque; perda de posição relativa das carreiras de regime geral; e atribuição de suplementos para despesas de representação como paliativo para a perda de posição relativa dos cargos dirigentes face aos corpos especiais.

#### **5.1.2.2. A situação particular de corpos especiais e carreiras de regime especial**

Os suplementos de natureza permanente têm sido atribuídos, num grande número de casos, ao pessoal integrado em carreiras de regime especial ou em corpos especiais, desse modo se originando um duplo acréscimo remuneratório relativamente ao pessoal integrado em carreiras de regime geral: por um lado, aquele pessoal já beneficia de índices remuneratórios mais elevados do que os atribuídos ao pessoal das carreiras de regime geral com requisitos habilitacionais ou profissionais sensivelmente semelhantes (discriminação positiva fundada, justamente, nas particulares exigências das condições de trabalho daquele pessoal); por outro lado, para compensar algumas ou todas as particulares exigências das condições de trabalho, são-lhe atribuídos suplementos, por vezes em número superior a três.

Limitando a análise, para fins de mera exemplificação, ao Ministério da Justiça, isto mesmo se tem verificado – para além dos casos dos magistrados judiciais e do Ministério Público – com os oficiais de justiça, o pessoal de investigação criminal, o pessoal de apoio à investigação criminal, o pessoal médico de medicina legal, o pessoal de administração prisional, o pessoal do corpo da guarda prisional, os conservadores e notários, os oficiais dos registos e notariado, etc..

### **5.1.3. Vantagens e desvantagens do sistema remuneratório indiciário**

Em regra, as administrações com pessoal integrado no modelo de carreira privilegiam o princípio da equidade interna (proporcionalidade entre a retribuição e a avaliação da qualificação, nível de complexidade e de responsabilidade correspondentes ao posto de trabalho) e adoptam a grelha ou tabela salarial como instrumento de salvaguarda deste princípio.

Estamos em presença de uma escala indiciária quando a estrutura da escala ou grelha salarial é constituída por índices, os quais variam entre um valor mínimo (base 100) e um valor máximo; e, cumulativamente, o valor do ponto (igual para todos os funcionários) determina a remuneração correspondente, por multiplicação do índice atribuído à categoria e carreira (reflexo do conteúdo, grau de dificuldade das tarefas, responsabilidade, competências e habilitações exigidas).

Há aspectos positivos e negativos que resultam de uma apreciação crítica do sistema indiciário, tal como definido pelo Decreto-Lei n.º 184/89. Como vantagens destacam-se:

- a) Hierarquização clara das remunerações base em função do valor atribuído às exigências do posto de trabalho.
- b) Garantia do princípio de igualdade de remuneração de todos os funcionários que desempenham funções de igual valor.
- c) Abertura do leque salarial e criação do número de posições salariais necessárias para retribuir as diferentes realidades funcionais, compensar a execução de funções de grau superior e promover o nível de desempenho individual.
- d) Definição de escalas salariais autónomas, harmonizadas com a escala salarial do regime geral e subordinadas aos princípios gerais do sistema retributivo, para realidades funcionais específicas (os corpos especiais).

As principais desvantagens são as seguintes:

- a) Dificuldade de gerir simultaneamente, de forma harmonizada e coerente, diversas grelhas autónomas para realidades específicas.
- b) Rigidez na adaptação às exigências de novas formas de organização do trabalho.
- c) Dificuldade de adaptação às novas exigências de especialização impostas pela evolução do mercado de trabalho.
- d) Falta de flexibilidade para adequação das escalas salariais à remuneração de tarefas de elevado grau de qualificação.

- e) Racionalidade dependente da efectiva capacidade de controlo, contenção e disciplina na aplicação das normas relativas à fixação dos suplementos.
- f) Reestruturações dependentes de acções administrativas em face da rigidez estrutural das carreiras.
- g) Estrangulamentos indiciários sucessivos resultantes da não observação dos princípios enformadores do sistema (aumentos anuais não proporcionais) e da ausência ou aplicação indevida dos instrumentos de gestão conexos (classificação de serviço, etc.).
- h) Redução das expectativas de acesso e progressão.
- i) Grande dificuldade de revalorizar certas carreiras sem que tal revalorização se repercuta automaticamente nas restantes.

#### **5.1.4. Remunerações pelo desempenho**

##### **5.1.4.1. A situação em Portugal**

A remuneração (acrescida) associada ao desempenho nunca teve em Portugal consagração genérica em sede de lei geral, quer relativamente ao pessoal nomeado, quer ao contratado. O único normativo, ainda em vigor, que mais se aproxima de tal objectivo é o que aconselha a desenvolver programas de incentivos à produtividade de âmbito individual ou colectivo (artigo 24.º do DL n.º 184/89) - que, porém, nunca foi seguido.

No quadro mais específico da avaliação do desempenho, os únicos benefícios legalmente previstos só indirectamente se relacionam com a remuneração, na medida em que a atribuição de classificações de *Excelente* e de *Muito Bom* permitem reduzir o tempo de serviço necessário para o acesso na carreira e, num caso, eliminar o próprio concurso público (artigo 15.º, n.ºs 3 a 5 da Lei n.º 10/2004).

Tal não tem impedido, compreensivelmente, a consagração em normas avulsas de remunerações associadas de alguma forma ao desempenho.

Assim sucede naqueles (escassos) casos em que institutos públicos, particularmente os de regime especial, têm ao seu serviço exclusiva ou predominantemente pessoal contratado, relativamente ao qual os respectivos regulamentos internos ou as convenções colectivas de trabalho prevêm de forma expressa a remuneração associada ao desempenho (v. *supra*, 4.6.).

Algo de semelhante tem acontecido igualmente em (escassíssimos) casos de pessoal nomeado. Numa recente informação da DGAP, que doravante se seguirá quase textualmente, dá-se conta de que tais situações não se inscrevem, porém, num verdadeiro regime de remuneração do desempenho, uma vez que não se estabelece, em

qualquer deles, uma relação quantificada entre a remuneração (ou o acréscimo de remuneração) atribuída, os objectivos da organização e os resultados obtidos. Trata-se de fórmulas de remuneração variável por acréscimo à remuneração base, sem qualquer definição clara e objectiva dos parâmetros que regem a atribuição dos suplementos remuneratórios e a sua conexão com os resultados atingidos (v. exemplos *infra*). Aliás, esta ausência de critérios legais a balizar a faculdade dada ao dirigente de decidir quando e a quem os suplementos devem ser atribuídos reflecte-se numa inegável margem de arbitrariedade, pondo em causa os princípios básicos da objectividade e clareza caracterizadores das remunerações que visam estimular um melhor desempenho.

São os seguintes os mais relevantes exemplos de pessoal com remunerações variáveis:

- a) Funcionários e agentes da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários
- b) Funcionários e agentes Direcção-Geral dos Impostos
- c) Funcionários e agentes Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
- d) Oficiais de justiça
- e) Funcionários e agentes dos serviços e estabelecimentos dependentes do Ministério da Saúde, integrados em programas específicos que visem a recuperação de listas de espera ou o aumento temporário de produção de cuidados de saúde

O regime mais próximo de uma verdadeira “remuneração associada ao desempenho” que se conhece é o aplicado aos médicos de clínica geral. No entanto, e embora o período experimental estabelecido tenha sido recentemente prorrogado, o regime não foi ainda objecto de avaliação, pelo que não se pode aferir das suas vantagens efectivas e dos seus reflexos na qualidade e quantidade dos actos médicos visados.

Segundo o Decreto-Lei n.º 117/98, de 5 de Maio, as remunerações associadas ao desempenho são atribuídas quando, cumulativamente:

- a) Os médicos se encontrem integrados num grupo de, pelo menos, três médicos, que assumam o compromisso de garantir, nos dias úteis, o atendimento de qualquer doente que procure ajuda médica;
- b) Exista um plano de acção anual do grupo com os compromissos de desenvolvimento e cooperação profissionais, com critérios e estratégias de utilização da capacidade instalada nos serviços do respectivo sistema local de saúde e com os critérios de garantia de qualidade e custo-efectividade dos cuidados a prestar;
- c) Exista uma base de dados das listas de utentes dos médicos do grupo, que contenha os elementos de identificação de cada utente, ano de inscrição na lista do médico de família e data da última consulta com o mesmo médico; e

- d) Exista um sistema de informação que permita avaliar a execução do plano de acção e monitorizar as actividades específicas (vigilância dos grupos vulneráveis).

A remuneração base mensal dos médicos integrados neste regime integra:

- i) Remuneração base estabelecida para a respectiva categoria e escalão em regime de dedicação exclusiva e horário de 35 horas;
- ii) Remuneração associada à dimensão e características da lista de utentes, cujo limite mínimo é de 1852 unidades ponderadas, que é determinada por referência ao índice do primeiro escalão da categoria de assistente graduado de clínica geral em dedicação exclusiva e horário de 35 horas.

As componentes variáveis de remuneração, abonados mensalmente ao grupo de médicos, são divididas por todos eles de acordo com o número de horas suplementares semanais

Em síntese, e quanto à remuneração associada ao desempenho, é o que Portugal conseguiu produzir até ao momento.

#### **5.1.4.2. Alguns dados de natureza comparativa internacional**

Os constrangimentos orçamentais que afectam as economias nacionais e a natural evolução das técnicas de organização do trabalho têm imposto novas formas de remunerar os trabalhadores públicos. A flexibilização dos sistemas retributivos tem estado associada a factores como a evolução dos modelos de carreira tradicionais para modelos mais lineares, com uma escala salarial única e com diferentes pontos de entrada para funções com exigência de qualificações específicas de acesso; a associação à remuneração base de componentes ligadas à avaliação do desempenho individual; o pagamento de prémios individuais ou colectivos ligados ao desempenho ou à produtividade; etc..

Com graus de evolução diferenciados de país para país, os modelos de carreira tendem a evoluir para modelos mais flexíveis e descentralizados. As Administrações Públicas de alguns países da UE e da OCDE funcionam já segundo o modelo de posto de trabalho: os efectivos são integrados em postos de trabalho, agrupados, ou não, de acordo com características similares – grau de dificuldade, responsabilidade, complexidade, etc. –, a que correspondem salários, mais ou menos individualizados, que oscilam dentro de certos limites máximos e mínimos (séries de diferentes níveis salariais; bandas salariais delimitadas por valores mínimos e máximos, entre os quais se fixam as remunerações correspondentes a profissões ou famílias de profissões).

Ao mesmo tempo, tem vindo a pôr-se progressivamente em causa alguns aspectos caracterizadores dos sistemas tradicionais de pagamento – *maxime*, os aumentos com base no decurso do tempo e os suplementos específicos associados às condições de

trabalho ou à natureza da função -, preconizando-se a sua substituição por regimes de recompensa e reconhecimento da prestação individual.

A remuneração ligada ao desempenho, reflectindo a influência das práticas de motivação e responsabilização individual em vigor no sector privado, constitui um exemplo da pluralidade de modelos que visam estimular a motivação individual e a responsabilidade dos trabalhadores públicos.

Na maioria dos países, a política salarial já comporta, actualmente, três elementos determinantes: o salário de base, a remuneração ligada ao posto de trabalho e os elementos da remuneração ligados ao desempenho – diferenciando-se estes últimos entre si porquanto a remuneração ligada ao posto de trabalho é definida com base na avaliação *a priori* do desempenho necessário, enquanto a componente associada ao desempenho é determinada *a posteriori*<sup>86</sup>. A prática demonstra que, em alguns casos, a avaliação do desempenho incide na avaliação dos processos de trabalho e na disciplina dos horários de trabalho, e não na efectiva avaliação de resultados.

Os países que mais têm desenvolvido este sistema de remuneração são os que privilegiam a gestão descentralizada dos recursos (humanos e orçamentais) e o modelo de posto de trabalho. Tradicionalmente, nos países que mantêm os modelos de carreira dá-se maior importância às promoções. No entanto, também nestes países se está a assistir à introdução de remunerações ligadas ao desempenho com o objectivo de flexibilizar o sistema e promover a responsabilidade individual.

O principal argumento a favor da introdução de sistemas de remuneração ligados ao desempenho é o de funcionarem como factor de motivação, porque conferem uma recompensa extrínseca, sob forma de remuneração, e uma recompensa intrínseca, através do reconhecimento do esforço e dos resultados. Mas tem sido salientado que a remuneração ligada ao desempenho constitui factor de motivação apenas para uma pequena parte dos trabalhadores, assentando a valia do sistema fundamentalmente na reorganização do trabalho, na definição de objectivos e a clarificação de tarefas e de processos de recrutamento.

Há ainda quem sublinhe o facto de os modelos de carreira, baseados na estabilidade, na antiguidade e em categorias, estarem associados a modelos administrativos em que a maioria dos funcionários tinha qualificações e tarefas similares, ao passo que nos últimos anos, as alterações no mercado de trabalho impuseram elevados graus de exigência e qualificação e o trabalho passou a deter um nível superior de especialização e de conhecimentos exigíveis. Daí a passagem de um modelo concebido para recompensar a lealdade com a estabilidade e segurança no emprego para um modelo onde o trabalhador espera recompensa e reconhecimento do seu desempenho individual<sup>87</sup>.

Hoje, verifica-se na maioria dos Estados membros da UE um processo contínuo de individualização, flexibilização e descentralização da remuneração, que constituem o contexto natural do sistema de remuneração ligada ao desempenho. Mas pode concluir-

---

<sup>86</sup> O texto segue em parte o Relatório da OCDE “*La rémunération Liée au Performance dans l’Administration*”,

<sup>87</sup> Christoph Demmke, *Are civil servants different because they are civil servants?*, Instituto Europeu de Administração Pública, 2005, que o texto segue de perto nos próximos parágrafos.

se da experiência adquirida que o sucesso ou insucesso da aplicação daquele sistema está dependente da forma como o mesmo é executado, que envolve dificuldades significativas.

A complexidade da gestão de um sistema de incentivos é uma das dificuldades que se coloca à gestão de recursos humanos. Estando em causa factores comportamentais conflitantes, o comportamento dos empregadores e dos trabalhadores e a visão de ambos sobre os factores de motivação pode divergir acentuadamente, pelo que as compensações materiais consideradas estimulantes para o gestor podem não o ser para o trabalhador.

Por outro lado, os incentivos criados por diferentes formas de pagamento e recompensa são muito diversificados: não pode esquecer-se, por exemplo, que a segurança no emprego funciona na prática como um elemento importante no conjunto das componentes que integram a retribuição dos funcionários. Assim, os Estados que desejem introduzir novas formas de remuneração, nomeadamente a compensação pelo desempenho, terão que oferecer uma remuneração base suficientemente elevada para recompensar a perda de segurança. Ora, o que se tem verificado, ao invés, é que a generalidade das Administrações padecem de constrangimentos financeiros que alimentam a tendência para o pagamento de salários cada vez mais baixos.

Deve notar-se, por último, que um sistema de remunerações pelo desempenho não pode ser visto como uma realidade isolada, mas antes como um dos segmentos de uma política de gestão de recursos humanos, que co-envolve necessariamente outros instrumentos. Enveredar por uma reforma deste tipo obriga a considerar outros aspectos de política de recursos humanos, designadamente:

- Melhoria da comunicação;
- Articulação dos sistemas de formação com as oportunidades de desenvolvimento de carreiras;
- Reforma dos processos de recrutamento e selecção;
- Introdução de sistemas de formação para gestores e de planos de aprofundamento e desenvolvimento da formação na área da gestão;
- Oferta de cursos nas áreas de negociação, de desenvolvimento das capacidades de decisão e de liderança;
- Definição clara das competências necessárias e colocação da pessoa certa no lugar certo;
- Definição de sistemas de incentivos que estimulem o desempenho;
- Oferta de um regime equilibrado de estabilidade e mobilidade;
- Modernização e actualização dos sistemas de avaliação;
- Recompensa do bom desempenho com recompensa materiais e não materiais.

## **5.2. Remunerações na Administração Estadual**

### **5.2.1. Evolução da estrutura da tabela de remunerações**

#### **5.2.1.1. Do NSR à actualidade**

Ao longo do ponto anterior (5.1.), examinou-se genericamente o sistema remuneratório vigente numa perspectiva sistémica – procedendo à sua caracterização e enquadramento legal - , numa perspectiva avaliativa – identificando os aspectos críticos e vantagens do modelo – e ainda numa perspectiva de desenvolvimento - com destaque para as experiências de aplicação de outros modelos, em concreto dos associados ao desempenho.

Neste número, acompanhar-se-á mais de perto a evolução do sistema, agora no plano das alterações quantitativas que foram sendo introduzidas após 1989, apresentando ainda, embora a título de mera amostragem, dados relativos aos níveis remuneratórios praticados na Administração Estadual Indirecta, relativamente ao pessoal contratado em regime de direito privado.

No Quadro 32 e nos gráficos correspondentes (v. *infra*), inscreveram-se, com o objectivo de permitir uma análise evolutiva comparada, as remunerações base máximas e mínimas de um conjunto de carreiras com diferentes requisitos de ingresso (desde a licenciatura até à escolaridade obrigatória), ou com requisitos equivalentes mas integradas em diferentes regimes (regime geral, regime especial e corpos especiais). Encontram-se também aí inscritas as remunerações dos cargos dirigentes: nestes casos, porém, uma vez que os cargos em causa não estão integrados em carreira e, portanto, não têm uma remuneração mínima (remuneração inferior da categoria de ingresso), nem máxima (remuneração superior da categoria de topo), considerou-se para efeitos de comparação de posições remuneratórias relativas como remuneração máxima a correspondente ao cargo de director-geral e como mínima, a de chefe de divisão.



### Quadro 32 – Remunerações Máximas e Mínimas

GRUPO PESSOAL/CARREIRAS	Out.-89		1998		1999		2001		2005		Evol.1989/2005		T.var.an
	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Min
<b>Regime Geral</b>													
Técnica Superior	670,9	1448,0	1048,2	2427,4	1136,8	2557,0	1208,1	2718,2	1268,6	2854,4	89,1	97,1	4,1%
Técnica	467,9	1085,9	731,0	1696,4	810,1	1846,7	860,8	1963,1	935,6	2061,5	100,0	89,8	4,4%
Técnico-Profissional	282,8	618,0	496,5	965,4	540,2	1022,8	576,9	1087,3	631,1	1141,8	123,1	84,8	5,1%
Administrativa	282,8	521,2	496,5	813,7	540,2	923,4	576,9	981,6	631,1	1068,8	123,1	105,0	5,1%
Operário Qualificado	221,0	397,5	344,8	620,6	369,6	696,1	404,7	739,9	450,4	805,6	103,8	102,6	4,6%
Pessoal auxiliar	176,6	433,0	293,8	648,2	312,8	710,3	350,3	755,1	390,1	821,4	120,9	89,7	5,1%
<b>Regimes Especiais</b>													
Administração Hospitalar	777,1	1448,0	1214,1	2427,4	1250,5	2500,2	1328,9	2657,8	1395,5	2791,0	79,6	92,7	3,7%
Informática	759,1	1589,2	1186,1	2482,6	1222,1	2557,0	1268,5	2718,2	1332,1	2854,4	75,5	79,6	3,6%
Oficiais de Justiça	441,4	1218,6	689,6	1903,3	795,5	2045,6	845,7	2174,5	919,8	2283,6	108,4	87,4	4,7%
Guarda Florestal	282,8	476,9	441,3	744,8	568,6	937,6	607,1	996,7	777,0	1205,2	174,7	152,7	6,5%
<b>Corpos Especiais</b>													
Magistrados	987,6	2567,8	2049,1	5074,8	2110,9	5074,8	2243,6	5341,1	2355,9	6125,3	138,5	138,5	5,6%
Diplomática	670,9	1878,5	1392,1	3505,6	1433,6	3610,3	1523,8	3837,8	1600,2	4030,0	138,5	114,5	5,6%
Médica	1234,5	2076,5	1896,7	3190,3	2042,6	3463,1	2265,5	3775,8	2379,0	3965,0	92,7	90,9	4,2%
Docente-básico e secundário	412,0	1057,5	730,7	2426,2	813,0	2558,9	864,1	2720,2	941,0	2856,5	128,4	170,1	5,3%
Doc. Universitários	949,5	2180,2	1564,7	3824,8	1718,4	4199,9	2016,2	4752,4	2117,2	4990,5	123,0	128,9	5,1%
Doc.Politécnico	703,3	2004,4	1159,2	3303,1	1272,9	3626,8	1440,1	4104,4	1512,3	4310,0	115,0	115,0	4,9%
Enfermagem	467,9	1006,1	719,0	1797,7	755,7	1866,2	866,0	2503,4	942,4	2628,9	101,4	161,3	4,5%
Guarda Prisional	350,2	716,3	538,7	1370,7	554,7	1411,6	643,1	1929,3	697,8	2026,0	99,3	182,9	4,4%
IGF-Insp. Alto Nível	922,8	1753,3	1418,1	2694,1	1460,5	2774,8	1552,3	2949,4	1630,1	3097,2	76,6	76,6	3,6%
Investigadores	949,5	2180,2	1564,7	3824,8	1718,4	4199,9	2016,2	4752,4	2117,2	4990,5	123,0	128,9	5,1%
Militares	318,2	2386,8	489,8	3671,0	504,3	3781,1	589,5	4073	697,8	4277,1	119,3	79,2	5,0%
PSP	350,2	1925,4	538,7	2936,9	554,7	3025,2	643,1	3269,1	697,8	3432,9	99,3	78,3	4,4%
PJ (Investigação)	694,3	1670,7	1067,4	2568,3	1099,4	2645,1	1307,3	3304,6	1487,2	3775,2	114,2	126,0	4,9%
Dirigentes	1012,6	1952,8	2100,4	3000,8	2163,8	3090,6	2299,7	3285,3	2414,9	3449,9	138,5	76,7	5,6%

Fonte: DGAP

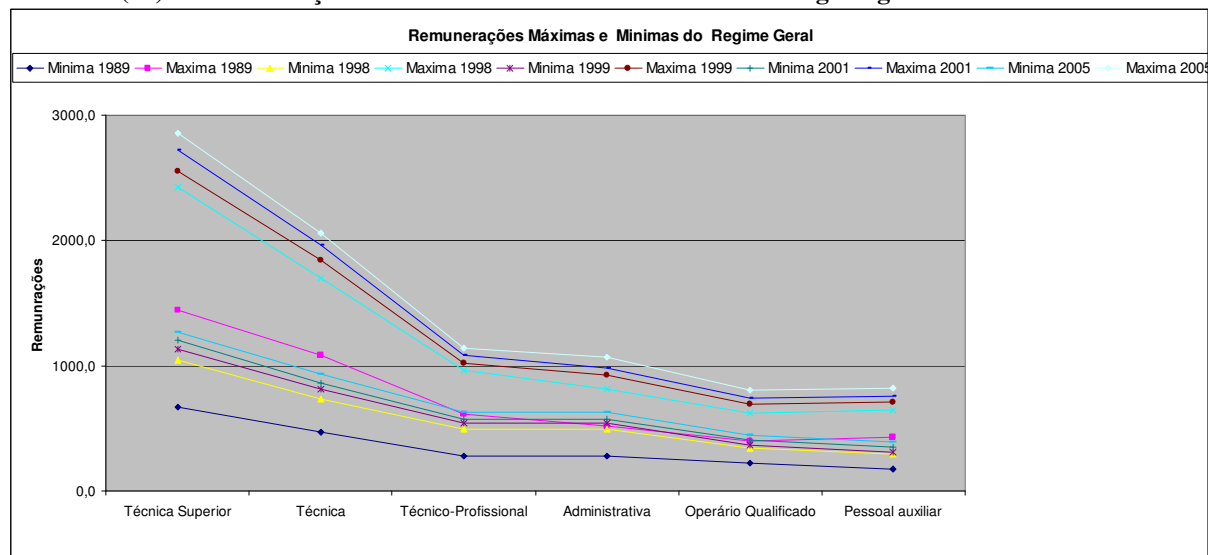
1- Remunerações Out-89 - a remuneração mínima corresponde ao escalão1 da categoria de ingresso; a remuneração máxima ao último escalão da categoria de topo

2 - Os montantes inscritos neste quadro reportam-se às remunerações base. Não se consideraram as despesas de representação atribuídas aos dirigentes nem qualquer outro suplemento auferido por alguns corpos

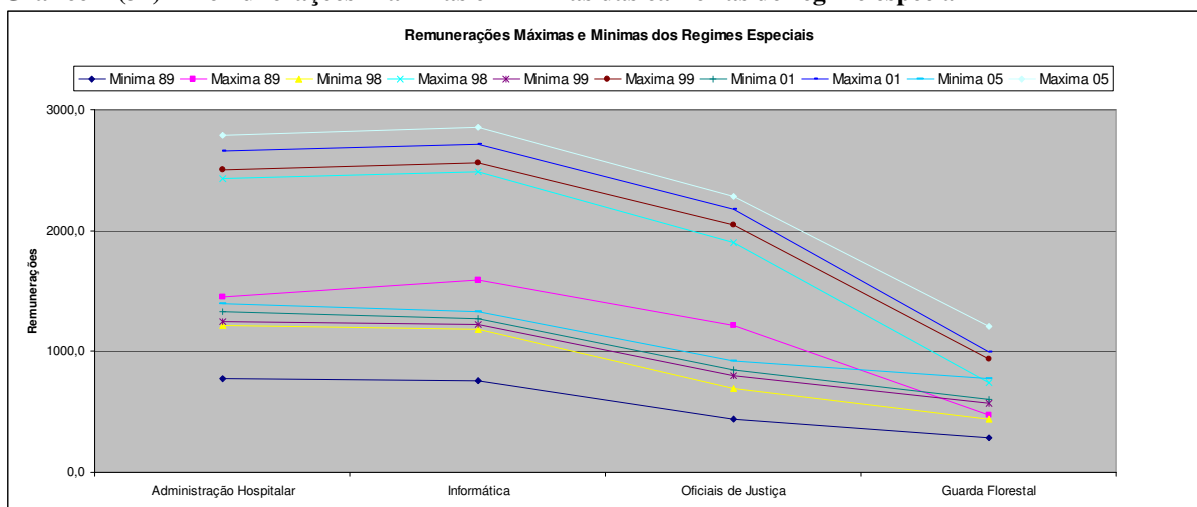
3 - As remunerações da carreira médica correspondem ao regime de dedicação exclusiva e 35 horas/semana.

4 -A tabela salarial de 1998 não integra a retroação de efeitos da alteração das estruturas de carreiras definidas pelo Decreto-lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro

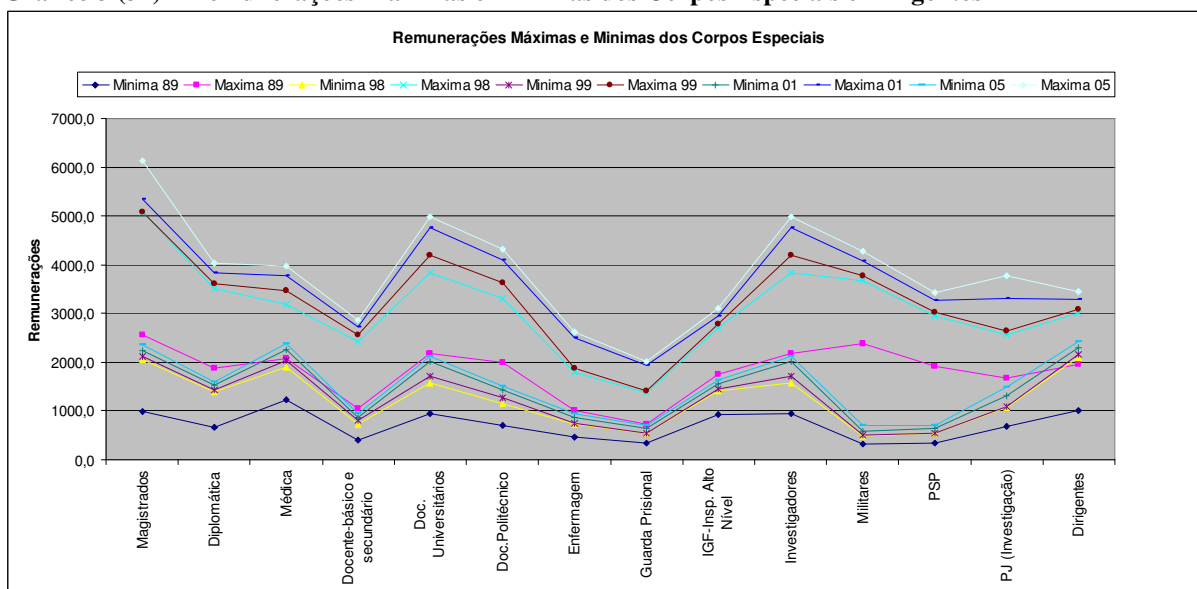
### Gráfico 1 (32) – Remunerações Máximas e Mínimas das carreiras de regime geral



**Gráfico 2 (32) – Remunerações Máximas e Mínimas das carreiras de regime especial**



**Gráfico 3 (32) – Remunerações Máximas e Mínimas dos Corpos Especiais e Dirigentes**



Verifica-se assim que, entre a data de entrada em vigor do NSR e 2005, as carreiras apresentam evoluções remuneratórias díspares, independentes dos respectivos níveis de exigência e criticidade, facto que não só sugere a fragilidade do sistema de carreiras, como sublinha a ruptura da relação de equilíbrio entre escalas. Os diversos grupos profissionais e categorias da carreira nem sempre aparecem remunerados de acordo com o respectivo conteúdo funcional, sendo na realidade os níveis remuneratórios que definem a própria carreira: carreiras que têm funções de igual complexidade funcional são consideradas distintas por terem estruturas salariais diferentes.

A evolução em termos nominais<sup>88</sup> das remunerações máximas e mínimas do referido conjunto de carreiras, entre Outubro de 1989 e 2005, permite ainda concluir o seguinte:

- a) Os aumentos das remunerações mínimas registaram um mínimo de 75,5% (carreira de informática) e um máximo de 174,7% (carreira de guarda florestal), enquanto os aumentos das remunerações máximas registaram um mínimo de 76,6% (inspeção de alto nível – IGF) e um máximo de 182,9% (carreira de guarda prisional).
- b) As remunerações mínimas da carreira técnica superior tiveram aumentos de 89,1% e as remunerações máximas, 97,1%.
- c) As carreiras em que as remunerações mínimas e máximas registaram aumentos mais expressivos foram:
  - Carreira de guarda-florestal: 174,7% e 152,7%;
  - Magistrados: 138,5% nas remunerações máximas e mínimas;
  - Carreira diplomática: 138,5% e 114,5%;
  - Carreira dos docentes do ensino básico e secundário: 128,4% e 170,1%;
  - Docentes Universitários e carreira de Investigação Científica: 123,0% e 128,9%;
- d) As remunerações mínimas das carreiras de regime geral e especial tiveram aumentos relativos superiores aos aumentos das remunerações máximas, em consequência dos aumentos superiores imputados em alguns dos anos daquele período (1989-2005) às remunerações correspondentes aos índices inferiores das escalas (com alteração desses mesmos índices para integração dos referidos aumentos).
- e) A taxa média de variação anual das remunerações mínimas e máximas, no período de 16 anos de vigência do NSR, variou entre 3,6% (carreira de informática e carreira de inspeção de alto nível - IGF) e 6,5% (carreira de guarda florestal) e entre 3,6% (inspeção de alto nível – IGF) e 6,7% (guarda prisional), respectivamente.

#### **5.2.1.2. Remunerações de cada carreira em percentagem da remuneração da carreira técnica superior**

No quadro seguinte comparam-se as remunerações das categorias de ingresso e de topo de cada uma das carreiras com as correspondentes remunerações da carreira técnica superior (carreira de referência do NSR para a hierarquização dos diferentes grupos profissionais).

---

<sup>88</sup> Entre 1998 e 2005 a diferença entre os aumentos da tabela salarial e os valores da taxa de inflação variaram entre 0,7% e -0,7%. Os aumentos salariais foram, na maioria dos casos, inferiores à evolução do índice de preços.

**Quadro 33 – Remunerações de cada carreira em percentagem da remuneração da carreira técnica superior**

GRUPO PESSOAL/CARREIRAS	Out.-89		1998		1999		2001		2005		2005-1989 em pp	
	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima
<b>Regime Geral</b>												
Técnica Superior	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Técnica	69,7%	75,0%	69,7%	69,9%	71,3%	72,2%	71,3%	72,2%	73,8%	72,2%	4,0	-2,8
Técnico-Profissional	42,2%	42,7%	47,4%	39,8%	47,5%	40,0%	47,8%	40,0%	49,7%	40,0%	7,6	-2,7
Administrativa	42,2%	36,0%	47,4%	33,5%	47,5%	36,1%	47,8%	36,1%	49,7%	37,4%	7,6	1,4
Operário Qualificado	32,9%	27,5%	32,9%	25,6%	32,5%	27,2%	33,5%	27,2%	35,5%	28,2%	2,6	0,8
Pessoal auxiliar	26,3%	29,9%	28,0%	26,7%	27,5%	27,8%	29,0%	27,8%	30,8%	28,8%	4,4	-1,1
<b>Regimes Especiais</b>												
Administração Hospitalar	115,8%	100,0%	115,8%	100,0%	110,0%	97,8%	110,0%	97,8%	110,0%	97,8%	-5,8	-2,2
Informática	113,1%	109,7%	113,2%	102,3%	107,5%	100,0%	105,0%	100,0%	105,0%	100,0%	-8,1	-9,7
Oficiais de Justiça	65,8%	84,2%	65,8%	78,4%	70,0%	80,0%	70,0%	80,0%	72,5%	80,0%	6,7	-4,2
Guarda Florestal	42,2%	32,9%	42,1%	30,7%	50,0%	36,7%	50,3%	36,7%	61,2%	42,2%	19,1	9,3
<b>Corpos Especiais</b>												
Magistrados	147,2%	177,3%	195,5%	209,1%	185,7%	198,5%	185,7%	196,5%	185,7%	214,6%	38,5	37,3
Diplomática	100,0%	129,7%	132,8%	144,4%	126,1%	141,2%	126,1%	141,2%	126,1%	141,2%	26,1	11,5
Médica	184,0%	143,4%	180,9%	131,4%	179,7%	135,4%	187,5%	138,9%	187,5%	138,9%	3,5	-4,5
Docente-básico e secundário	61,4%	73,0%	69,7%	99,9%	71,5%	100,1%	71,5%	100,1%	74,2%	100,1%	12,8	27,0
Doc. Universitários	141,5%	150,6%	149,3%	157,6%	151,2%	164,3%	166,9%	174,8%	166,9%	174,8%	25,4	24,3
Doc.Politécnico	104,8%	138,4%	110,6%	136,1%	112,0%	141,8%	119,2%	151,0%	119,2%	151,0%	14,4	12,6
Enfermagem	69,7%	69,5%	68,6%	74,1%	66,5%	73,0%	71,7%	92,1%	74,3%	92,1%	4,5	22,6
Guarda Prisional	52,2%	49,5%	51,4%	56,5%	48,8%	55,2%	53,2%	71,0%	55,0%	71,0%	2,8	21,5
IGF-Insp. Alto Nível	137,6%	121,1%	135,3%	111,0%	128,5%	108,5%	128,5%	108,5%	128,5%	108,5%	-9,1	-12,6
Investigadores	141,5%	150,6%	149,3%	157,6%	151,2%	164,3%	166,9%	174,8%	166,9%	174,8%	25,4	24,3
Militares	47,4%	164,8%	46,7%	151,2%	44,4%	147,9%	48,8%	149,8%	55,0%	149,8%	7,6	-15,0
PSP	52,2%	133,0%	51,4%	121,0%	48,8%	118,3%	53,2%	120,3%	55,0%	120,3%	2,8	-12,7
PJ (Investigação)	103,5%	115,4%	101,8%	105,8%	96,7%	103,4%	108,2%	121,6%	117,2%	132,3%	13,7	16,9
<b>Dirigentes</b>	150,9%	134,9%	200,4%	123,6%	190,3%	120,9%	190,4%	120,9%	190,4%	120,9%	39,4	-14,0

Fonte: DGAP

Da informação constante deste quadro conclui-se que:

- No período de 1989 a 2005, as diferenças em pontos percentuais entre as remunerações mínimas das carreiras e cargos considerados e as remunerações mínimas da carreira técnica superior variaram entre -9,1 pp. (inspeção de alto nível - IGF) e +39,4 pp. (dirigentes); as diferenças em pontos percentuais entre as remunerações máximas daquelas carreiras e cargos e as remunerações máximas da carreira técnica superior ficaram entre -15 pp. (militares) e +37,3 pp. (magistrados).
- As remunerações mínimas das carreiras de regime geral apresentaram em 2005 valores relativos superiores aos que detinham à data da entrada em vigor do NSR (+7,6 pp.).
- A carreira de guarda-florestal, que em 1989 tinha remunerações mínimas e máximas com posição relativa entre as carreiras técnico-profissional e administrativa, passa em 2005 para posição relativa superior (entre as carreiras técnica e técnico-profissional).
- São os Magistrados, os Docentes (do ensino universitário e politécnico) e os Investigadores que, no conjunto dos corpos especiais, registam maior

acréscimo, em pontos percentuais, relativamente às remunerações mínimas e máximas da carreira técnica superior.

- e) A remuneração máxima dos guardas prisionais detém em 2005 uma posição relativa próxima da carreira técnica.

### 5.2.1.3. Leque salarial por carreira e por grupos de carreiras

O leque salarial da carreira – medido pelo quociente entre a respectiva remuneração máxima e a mínima – traduz as expectativas de evolução remuneratória ao longo do percurso na carreira (por mudança de categoria decorrente de promoção ou por mudança de escalão numa mesma categoria mediante progressão). A sua maior ou menor amplitude conjuga-se com o maior ou menor estímulo à promoção e correspondente recompensa de potenciais acréscimos de responsabilidade e experiência.

O quadro seguinte expressa a evolução do leque salarial por carreira.

**Quadro 34 – Leque salarial por carreira**

	01-Out-89	1998	1999	2001	2005	2005-1989
<b>Regime Geral</b>						
Técnica Superior	2,2	2,3	2,2	2,2	2,3	0,1
Técnica	2,3	2,3	2,3	2,3	2,2	-0,1
Técnico-Profissional	2,2	1,9	1,9	1,9	1,8	-0,4
Administrativa	1,8	1,6	1,7	1,7	1,7	-0,1
Operário Qualificado	1,8	1,8	1,9	1,8	1,8	0,0
Pessoal auxiliar	2,5	2,2	2,3	2,2	2,1	-0,3
<b>Regimes Especiais</b>						
Administração Hospitalar	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	0,1
Informática	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	0,0
Oficiais Justiça	2,8	2,8	2,6	2,6	2,5	-0,3
Guarda Florestal	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	-0,1
<b>Corpos Especiais</b>						
Magistrados	2,6	2,5	2,4	2,4	2,6	0,0
Diplomática	2,8	2,5	2,5	2,5	2,5	-0,3
Médica	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	0,0
Docente-básico e secundário	2,6	3,3	3,1	3,1	3,0	0,5
Doc. Universitários	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	0,1
Doc. Politécnico	2,8	2,8	2,8	2,9	2,8	0,0
Enfermagem	2,2	2,5	2,5	2,9	2,8	0,6
Guarda Prisional	2,0	2,5	2,5	3,0	2,9	0,9
IGF - Insp. Alto Nível	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	0,0
Investigadores	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	0,1
Militares	7,5	7,5	7,5	6,9	6,1	-1,4
PSP	5,5	5,5	5,5	5,1	4,9	-0,6
PJ (Investigação)	2,3	2,4	2,4	2,5	2,5	0,2
<b>Dirigentes</b>	1,9	1,4	1,4	1,4	1,4	-0,5

Fonte: DGAP

A análise deste quadro permite verificar que:

- a) Entre 1989 e 2005, o leque salarial da maioria das carreiras manteve-se estável ou diminuiu.
- b) A carreira de guarda prisional (+0,9); de enfermagem (+0,6) e docente (+0,5) estão entre as carreiras que, no mesmo período, registaram maior aumento na amplitude do respectivo leque salarial.
- c) As carreiras onde se verificou maior redução do leque salarial foram as dos militares das forças armadas (-1,4), dos polícias de segurança pública (-0,6), dos técnico - profissionais (-0,4), dos diplomatas (-0,3), dos oficiais de justiça (-0,3) e do pessoal auxiliar (-0,3).
- d) A carreira técnica superior recuperou a amplitude do leque (2,3), depois da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 404-A/98.
- e) A significativa redução da diferença entre a remuneração base do cargo de chefe de divisão e do cargo de director-geral foi “corrigida” com a atribuição de despesas de representação (Lei n.º 49/99, de 22 de Junho).

No quadro seguinte estão inscritos os leques salariais para o total das carreiras e cargos considerados:

**Quadro 35 - Leque salarial para o total das carreiras consideradas**

Ano	Incluindo magistrados			Excluindo magistrados		
	Remuneração		Leque salarial	Remuneração		Leque salarial
	Mínima	Máxima		Mínima	Máxima	
Out-89	176,6	2567,8	14,5	176,6	2386,8	13,5
1998	293,8	5074,8	17,3	293,8	3824,8	13,0
1999	312,8	5074,8	16,2	312,8	4199,9	13,4
2001	350,3	5341,1	15,2	350,3	4752,4	13,6
2005	390,1	6125,3	15,7	390,1	4990,5	12,8

Fonte: DGAP

Ao desdobrar a análise da variação dos leques entre 1989 e 2005 por dois agrupamentos de carreiras e cargos (isto é, incluindo os magistrados no primeiro grupo e excluindo-os no segundo grupo), verifica-se que verifica-se que as remunerações mínimas se mantêm inalteradas em 176,6 e 390,1 euros (correspondentes ao mínimo pago ao grupo de pessoal auxiliar, cfr. Quadro 32) e as remunerações mais elevadas variam de acordo com o agrupamento considerado. No primeiro agrupamento, as remunerações máximas são de 2567,8 e 6125,3 euros, correspondentes aos magistrados; no segundo, são de 2386,8 e 4990,5, correspondentes aos militares e aos investigadores da carreira de investigação científica (cfr. Quadro 32).

#### 5.2.1.4. Taxa média de variação anual e taxa implícita de evolução do leque salarial

No quadro seguinte, reinscreveram-se as remunerações máximas e mínimas das carreiras referidas no Quadro 32 e a sua taxa média de variação anual entre 1989 e 2005.

Quadro 36 – Taxa de variação média 1989-2005

GRUPO PESSOAL/CARREIRAS	1989		2005		taxa de variação média 1989-2005		
	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mantendo categ. mínima	Mantendo categ. máxima	da categ. mín para categ. máx
<b>Regime Geral</b>							
Técnica Superior	670,9	1448,0	1268,6	2854,4	4,1%	4,3%	9,5%
Técnica	467,9	1085,9	935,6	2061,5	4,4%	4,1%	9,7%
Técnico-Profissional	282,8	618,0	631,1	1141,8	5,1%	3,9%	9,1%
Administrativa	282,8	521,2	631,1	1068,8	5,1%	4,6%	8,7%
Operário Qualificado	221,0	397,5	450,4	805,6	4,6%	4,5%	8,4%
Pessoal auxiliar	176,6	433,0	390,1	821,4	5,1%	4,1%	10,1%
<b>Regimes Especiais</b>							
Administração Hospitalar	777,1	1448,0	1395,5	2791,0	3,7%	4,2%	8,3%
Informática	759,1	1589,2	1332,1	2854,4	3,6%	3,7%	8,6%
Oficiais de Justiça	441,4	1218,6	919,8	2283,6	4,7%	4,0%	10,8%
Guarda Florestal	282,8	476,9	777,0	1205,2	6,5%	6,0%	9,5%
<b>Corpos Especiais</b>							
Magistrados	987,6	2567,8	2355,9	6125,3	5,6%	5,6%	12,1%
Diplomática	670,9	1878,5	1600,2	4030,1	5,6%	4,9%	11,9%
Médica	1234,5	2076,5	2379,0	3965,0	4,2%	4,1%	7,6%
Docente-básico e secundário	412,0	1057,5	941,0	2856,5	5,3%	6,4%	12,9%
Doc. Universitários	949,5	2180,2	2117,2	4990,5	5,1%	5,3%	10,9%
Doc.Politécnico	703,3	2004,4	1512,3	4310,0	4,9%	4,9%	12,0%
Enfermagem	467,9	1006,1	942,4	2628,9	4,5%	6,2%	11,4%
Guarda Prisional	350,2	716,3	697,8	2026,0	4,4%	6,7%	11,6%
IGF-Insp. Alto Nível	922,8	1753,3	1630,1	3097,2	3,6%	3,6%	7,9%
Investigadores	949,5	2180,2	2117,2	4990,5	5,1%	5,3%	10,9%
Militares	318,2	2386,8	697,8	4277,1	5,0%	3,7%	17,6%
PSP	350,2	1925,4	697,8	3432,9	4,4%	3,7%	15,3%
PJ (Investigação)	694,3	1670,7	1487,2	3775,2	4,9%	5,2%	11,2%
<b>Dirigentes</b>	1012,6	1952,8	2414,9	3449,9	5,6%	3,6%	8,0%

Fonte: DGAP

Relativamente ao período em referência consideraram-se três hipóteses de evolução na carreira, a saber: permanência na categoria e escalão de ingresso; permanência na categoria de topo e no escalão máximo; percurso entre a categoria e escalão de ingresso e a categoria e escalão mais elevados.

Assim, se um funcionário tivesse permanecido no escalão de ingresso da respectiva carreira durante 16 anos (sem qualquer progressão ou promoção), em termos nominais a sua remuneração teria registado um aumento variável, em função da carreira em que estava integrado, entre um mínimo de 3,6% (carreira de informática e inspecção de alto nível - IGF) e um máximo de 6,5% (carreira de guarda florestal).

Na segunda hipótese, o funcionário teria beneficiado de um aumento mínimo de 3,6% (carreira de inspecção de alto nível - IGF) ou de um máximo de 6,7% (carreira de guarda prisional).

Finalmente, na terceira hipótese, se o funcionário tivesse feito todo o percurso de carreira, teria um aumento remuneratório mínimo de 7,6% (carreira médica) e um máximo de 17,6% (carreira dos militares das forças armadas).

Em síntese, observa-se que;

- a) Na primeira hipótese, as taxas de variação anual oscilam entre 3,6% e 6,5%;
- b) Na segunda hipótese, entre 3,6% e 6,7%;
- c) Na terceira hipótese, entre 7,6% e 17,6%.

Na análise do quadro, devem ser considerados os seguintes aspectos:

- a) Não há um padrão de progressão uniforme - em determinadas carreiras, os aumentos são mais significativos nos primeiros índices das categorias inferiores, enquanto noutras os aumentos mais expressivos registam-se nos índices dos últimos escalões da categoria de topo.
- b) A progressão (mudança de escalão numa mesma categoria por decurso do tempo e de acordo com a classificação de serviço) potencia a concentração salarial em função da antiguidade.
- c) A evolução entre a base e o topo da carreira num período de 16 anos é pouco provável.
- d) A taxa de variação média máxima da terceira hipótese é o valor máximo teoricamente admissível

A dificuldade em aceder a dados actualizados sobre o número total de efectivos e o facto de se desconhecer a respectiva distribuição por carreiras, categorias e escalões remuneratórios, impossibilita a determinação da actual distribuição salarial do pessoal ao serviço das Administrações Públicas e a subsequente construção das medidas estatísticas próprias para uma análise mais fina da evolução do sistema retributivo.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Todavia, com a informação constante do 2.º Recenseamento Geral da Administração Pública, Mário Centeno e Manuel Coutinho Pereira traçaram para algumas carreiras o perfil da evolução salarial verificada (“Caracterização e Determinantes das Remunerações na Administração Pública em Portugal”, *Boletim Económico do Banco de Portugal*, Outono de 2005). Note-se, em todo o caso, que os últimos dados disponíveis reportam-se a 1999 e a actualização da BDAP ainda não permite aceder a dados



A evolução da amplitude entre as remunerações máximas e mínimas (leque salarial) constatada nos quadros anteriores, e o conhecimento empírico do funcionamento do sistema retributivo vigente tornam muito plausível a conclusão de que as expectativas de evolução remuneratória não são efectivamente motivadoras, verificando-se a falta de incentivos no final da vida activa para a maioria das carreiras.

A necessidade de reunião dos requisitos para promoção e a decisão discricionária de abertura do procedimento de concurso de acesso, conjugada com a morosidade de tal procedimento, implicam que, na prática, o desenvolvimento de carreira dificilmente se concretize no espaço de 16 anos. Assim sendo, não se poderão considerar, genericamente, como possíveis as taxas de variação média anual encontradas para a terceira hipótese acima mencionada<sup>90</sup>.

Para além da maior apetência para a promoção no início da carreira, as próprias regras de posicionamento nos índices em caso de acesso<sup>91</sup> - essenciais, porém, para observar o

---

qualitativamente estabilizados. Sabe-se, porém, que, em 2004, o número de subscritores da CGA era de 689.505, valor superior ao registado em 1999, que era de 677.715 funcionários (-1,7%). Por outro lado, as revisões de carreiras, entretanto registadas, introduziram alterações nos dados trabalhados pelos autores do referido estudo. Tais diferenças – alteração da dimensão do universo tratado e modificação de regimes de carreiras – poderão conduzir a conclusões distintas das retiradas no estudo em referência.

Os autores debruçaram-se entre outros aspectos, sobre o padrão de progressão salarial em algumas categorias profissionais e sobre o automatismo da progressão salarial com a antiguidade, incluindo na sua análise “*oito categorias profissionais que se consideraram representativas de carreiras tipicamente realizadas em escalões baixos, intermédios e altos da curva de salários*”, a saber, técnicos superiores, médicos, docentes universitários, magistrados, docentes do ensino básico e secundário, auxiliares, administrativos, e operários. As principais conclusões foram as seguintes:

- a) “Um facto comum a todas as categorias analisadas é a obtenção relativamente cedo de um nível salarial alto em relação ao nível observado no final da carreira, o que se explica por uma rápida progressão nos anos iniciais e/ou por uma entrada na carreira com um salário bastante elevado em termos relativos.”
- b) “(...) o perfil salarial de algumas categorias profissionais, muito concentrado no início da carreira, é indicador de um problema de incentivos na fase final da vida activa. Estão neste grupo os magistrados (80% da remuneração máxima após 13 anos de carreira), os médicos (14 anos) e os técnicos superiores (15 anos, mas partindo de salários iniciais relativamente mais elevados face aos salários no final da vida activa).
- c) “A dispersão salarial com o aumento da antiguidade é reduzida. Somente nas categorias profissionais onde existe uma certa heterogeneidade de funções, distribuição por diferentes ministérios ou em que a progressão na carreira depende de qualificações adicionais a atingir no seu decurso parece existir alguma dispersão. Pelo contrário, nas outras categorias a progressão com a antiguidade parece ser muito uniforme, indiciando um problema de incentivos ao longo da carreira”.

<sup>90</sup> É conhecimento empírico que na carreira técnica superior, por exemplo, serão necessários entre 25 a 30 anos para fazer todo o percurso de carreira, não obstante as possibilidades de evolução poderem diferir significativamente de serviço para serviço (em carreiras muito mais hierarquizadas, como as carreiras militares e militarizadas, a evolução entre postos da base e do topo dificilmente se verificará). A categoria de assessor principal, por exemplo, apresentou em 16 anos uma taxa média de variação anual de 5,4% (progressão do índice 700 para o índice 900). Aliás, atingido o índice 900, os técnicos superiores de regime geral não têm qualquer expectativa de desenvolvimento até ao fim da vida activa, salvo se mudarem de regime ou se forem nomeados para cargos dirigentes.

<sup>91</sup> Para o escalão 1 da categoria para a qual se faz a promoção; para o escalão a que, na estrutura remuneratória da categoria para a qual se faz a promoção, corresponde o índice superior mais aproximado, se o funcionário vier já auferindo remuneração igual ou superior à do escalão 1; garantia de um impulso salarial mínimo de 10 pontos; se a remuneração, em caso de progressão, for superior à que resulta da aplicação das regras anteriores, a promoção faz-se para o escalão seguinte àquele que lhe corresponderia por força daquelas regras, excepto se o funcionário tiver mudado de escalão há menos de um ano.

princípio da equidade interna do NSR - contribuem também para um desenvolvimento de carreira relativamente rápido.

Na prática, a conjugação destes factores com o desenho da estrutura salarial (a já referida sobreposição de índices entre escalas de categorias diferentes e o aumento mais significativo do impulso entre índices do fim da escala de cada categoria) pode configurar uma estagnação material no fim da vida activa.

Deve notar-se que, apesar da precariedade da informação quantitativa sobre efectivos, a análise efectuada no ponto 2.2.5 permitiu concluir que o aumento da despesa média por efectivo no período 1990-2002, (12 anos dos 16 aqui considerados) terá contribuído, após eliminação do efeito decorrente do aumento das contribuições para a CGA, com cerca de 27,9% do aumento do rácio “Despesas com o pessoal em % do PIB”. Esta conclusão aponta para um efeito significativo da variação das remunerações médias ocorridas no período, já que as remunerações certas e permanentes constituem a parte essencial das despesas com o pessoal e um contributo da despesa média pressupõe que o seu crescimento ocorre a uma taxa superior à do PIB em valor nominal.

Não se dispondo, para cada carreira, da evolução salarial verificada no período em referência não é possível determinar a taxa efectiva de variação nominal das remunerações no intervalo [mínimo; máximo teoricamente admissível]. Tome-se, no entanto, como exemplo o caso da carreira técnica superior:

- a) A remuneração mínima em 1989 foi fixada em € 670,88 e a máxima em € 1448,01;
- b) Em 2005, as correspondentes remunerações foram € 1268,64 e € 2854,44
- c) Destes valores decorrem as seguintes taxas médias de crescimento anual entre 1989 e 2005:
  - aa) Permanência entre 1989 e 2005 na categoria e escalão de ingresso – taxa média anual de crescimento da remuneração de 4,1% ao ano;
  - bb) Permanência entre 1989 e 2005 na categoria de topo e no escalão máximo – taxa média anual de crescimento da remuneração de 4,3% ao ano;
  - cc) Em 1989 na categoria e escalão de ingresso e em 2005 na categoria e escalão mais elevados – taxa média anual de crescimento da remuneração de 9,5% ao ano.

Em conclusão: no período 1989-2005, a taxa média de crescimento anual das remunerações dos técnicos superiores situou-se no intervalo [4,1%, 9,5%]. Uma vez que os técnicos superiores auferem 80% da remuneração máxima após 15 anos de carreira, a taxa de crescimento média anual para o período de 15 anos será de 8%, ainda assim ligeiramente superior à taxa de crescimento nominal do PIB naquele período que situou nos 7,7%.

Anote-se ainda que a amplitude do leque salarial para outras carreiras com grande peso em termos de número de efectivos (v.g. docentes do ensino básico e secundário) e a não existência de significativas restrições de evolução entre a base ao topo da carreira traduzem-se num crescimento a taxas superiores às referidas para a carreira técnica superior.

Ou seja, o modelo implícito no sistema remuneratório em vigor desde 1989 na aplicação prática feita ao longo do período em análise aponta efectivamente para:

- a) Crescimentos nominais da despesa a taxas superiores às do PIB, mesmo num período caracterizado por crescimentos em volume do PIB a taxas significativas, corroborando as conclusões do Capítulo 2; e
- b) Falta de incentivos ao empenhamento dos funcionários numa fase ainda muito distante do termo da sua vida activa.

## 5.2.2. Outros componentes da remuneração: os suplementos

Com base nos dados do OE 2006, que se transpuseram para o Quadro seguinte, verifica-se que são os suplementos e prémios, as horas extraordinárias e os outros abonos em numerário ou espécie os que apresentam montantes mais elevados.

Na análise por Ministérios, verificam-se valores mais elevados para suplementos e prémios nos Ministérios da Administração Interna, da Defesa, da Justiça e da Educação; para horas extraordinárias, no Ministério da Saúde; e para outros abonos em numerário ou em espécie, nos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Defesa.

**Quadro 37 - Suplementos (milhões de euros)**

Ministérios	Gratificações	Representação	Suplementos e prémios	Gratificações variáveis ou eventuais	Horas Extraordinárias	Ajudas de Custo	Subsídios e abonos de fixação, residência e alojamento	Subsídio de prevenção	Subsídio de trabalho noturno	Subsídio de turno	Outros suplementos e prémios	Outros abonos em numerário ou espécie	Total
EGN	0,9	3,1	7,0	2,0	2,8	2,1	0,7	0,0	0,0	0,1	0,2	2,1	21,0
MAI	8,7	1,7	175,8	0,0	1,3	11,4	0,0	0,1	0,0	2,2	0,3	9,2	210,9
MNE	0,1	1,0	0,1	0,0	0,7	3,4	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	47,4	52,9
MFAP	0,1	2,2	1,6	0,7	3,5	2,2	0,6	0,0	0,0	1,0	81,9	1,4	95,2
MDN	7,1	0,8	89,2	0,3	3,4	16,4	8,3	2,4	0,6	1,1	0,4	32,8	162,8
MJ	3,4	2,1	50,8	0,0	14,4	7,9	44,3	1,4	0,0	1,0	0,1	4,1	129,5
MAOTDR	0,3	2,0	0,6	0,0	0,6	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,6	5,4
MEI	0,1	1,8	9,0	0,2	1,0	3,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,7	1,7	17,6
MADRP	0,1	2,1	3,2	0,2	1,5	6,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	4,4	17,9
MOPTC	0,2	1,0	0,9	0,0	1,4	2,1	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	3,7	9,9
MTS	1,6	1,3	2,1	0,1	2,8	3,4	0,0	0,0	0,0	0,1	4,1	2,5	18,1
MS	0,0	4,7	0,3	0,0	199,3	4,4	9,0	25,6	82,0	1,0	9,8	13,1	349,1
Medu	7,4	1,0	23,9	0,0	16,4	2,2	0,0	0,0	0,8	0,0	0,1	8,6	60,3
MCTES	3,4	2,2	1,4	0,6	2,1	8,2	0,3	0,0	0,2	1,1	0,1	12,2	31,8
Mcul	0,1	1,0	0,8	0,3	0,5	0,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	4,4
<b>Total M€</b>	<b>33,7</b>	<b>27,9</b>	<b>366,6</b>	<b>4,4</b>	<b>251,6</b>	<b>74,8</b>	<b>63,7</b>	<b>29,4</b>	<b>83,8</b>	<b>8,5</b>	<b>98,1</b>	<b>144,5</b>	<b>1.186,9</b>

O resumo da estrutura percentual dos suplementos (v. Quadro seguinte) confirma as conclusões anteriores e permite ainda verificar que é nos Ministérios da Saúde (29,4%),

da Administração Interna (17,8%) e da Defesa (13,7%) que os suplementos apresentam maior peso relativo no total despendido com aqueles abonos.

**Quadro 38 - Estrutura percentual**

	Gratificações	Representação	Suplementos e prêmios	Gratificações variáveis ou eventuais	Horas Extraordinárias	Ajudas de Custo	Subsídios e abonos de fixação, residência e alojamento	Subsídio de prevenção	Subsídio de trabalho noturno	Subsídio de turno	Outros suplementos e prêmios	Outros abonos em numerário ou espécie	Total
EGN	2,8%	10,9%	1,9%	44,5%	1,1%	2,9%	1,2%	0,0%	0,0%	1,2%	0,2%	1,5%	1,8%
MAI	25,9%	6,2%	47,9%	0,5%	0,5%	15,3%	0,0%	0,4%	0,0%	26,0%	0,4%	6,4%	17,8%
MNE	0,2%	3,5%	0,0%	0,0%	0,3%	4,5%	0,3%	0,0%	0,0%	1,9%	0,0%	32,8%	4,5%
MFAP	0,2%	7,9%	0,4%	16,3%	1,4%	2,9%	0,9%	0,0%	0,0%	12,3%	83,5%	1,0%	8,0%
MDN	21,0%	2,9%	24,3%	6,7%	1,4%	21,9%	13,1%	8,0%	0,7%	12,5%	0,4%	22,7%	13,7%
MJ	10,2%	7,4%	13,8%	0,3%	5,7%	10,6%	69,5%	4,8%	0,0%	12,2%	0,1%	2,8%	10,9%
MAOTDR	0,8%	7,0%	0,2%	0,0%	0,2%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,4%	0,5%
MEI	0,3%	6,5%	2,4%	5,3%	0,4%	4,0%	0,1%	0,0%	0,0%	1,0%	0,7%	1,2%	1,5%
MADRP	0,4%	7,4%	0,9%	3,8%	0,6%	8,2%	0,1%	0,0%	0,1%	0,5%	0,2%	3,0%	1,5%
MOPTC	0,7%	3,6%	0,3%	0,1%	0,6%	2,8%	0,0%	0,0%	0,0%	5,4%	0,0%	2,6%	0,8%
MTS	4,8%	4,7%	0,6%	1,5%	1,1%	4,6%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	4,2%	1,7%	1,5%
MS	0,1%	16,9%	0,1%	0,0%	79,2%	5,8%	14,1%	86,8%	97,9%	11,9%	10,0%	9,1%	29,4%
Medu	21,9%	3,4%	6,5%	0,2%	6,5%	2,9%	0,1%	0,0%	1,0%	0,1%	0,1%	5,9%	5,1%
MCTES	10,2%	7,9%	0,4%	14,1%	0,8%	10,9%	0,5%	0,0%	0,3%	13,3%	0,1%	8,4%	2,7%
Mcul	0,4%	3,7%	0,2%	6,8%	0,2%	0,9%	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,5%	0,4%
Total M€	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Peso no total	33,7	27,93	366,57	4,45	251,59	74,85	63,65	29,44	83,78	8,45	98,09	144,49	1186,95
	2,8%	2,4%	30,9%	0,4%	21,2%	6,3%	5,4%	2,5%	7,1%	0,7%	8,3%	12,2%	100,0%

Fonte: DGO

No quadro seguinte, inscreveram-se as remunerações certas e permanentes constantes do OE 2006 e determinou-se o peso de cada um dos suplementos no total das remunerações.

**Quadro 39 - Suplementos em percentagem das remunerações certas e permanentes**

	RCP's														% Suplementos/RCP's
	(01.01. A 01.09) + 01.01.14	Gratific. 01 01 10	Repres. 01 01 11	Supl. e prêmios 01 01 12	Gratificações variáveis ou eventuais 01 02 01	Horas Extraord. 01 02 02	Ajudas de Custo 01 02 04	Subs. abonos de fixação, resid. e alojam. 01 02 08	Subsídio de prevenç. 01 02 09	Subsídio de trabalho noturno 01 02 10	Subsídio de turno 01 02 11	Outros suplementos e prêmios 01 02 13	Outros abonos numerário ou espécie 01 02 14		
E.G.Nação	108	0,9%	2,8%	6,4%	1,8%	2,6%	2,0%	0,7%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	1,9%	19,4%	
MAI	794	1,1%	0,2%	22,1%	0,0%	0,2%	1,4%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	1,2%	26,6%	
MNE	110	0,1%	0,9%	0,0%	0,0%	0,6%	3,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	43,1%	48,1%	
MFAP	401	0,0%	0,5%	0,4%	0,2%	0,9%	0,5%	0,1%	0,0%	0,3%	0,0%	20,4%	0,4%	23,7%	
MDN	741	1,0%	0,1%	12,0%	0,0%	0,5%	2,2%	1,1%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	4,4%	22,0%	
MJ	603	0,6%	0,3%	8,4%	0,0%	2,4%	1,3%	7,3%	0,2%	0,0%	0,2%	0,0%	0,7%	21,5%	
MAOTDR	93	0,3%	2,1%	0,7%	0,0%	0,7%	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,7%	5,8%	
MEI	118	0,1%	1,6%	7,6%	0,2%	0,8%	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,6%	1,4%	15,0%	
MADRP	214	0,1%	1,0%	1,5%	0,1%	0,7%	2,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	2,0%	8,4%		
MOPTC	79	0,3%	1,3%	1,2%	0,0%	1,8%	2,7%	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	4,7%	12,6%		
MTS	180	0,9%	0,7%	1,1%	0,0%	1,6%	1,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	2,3%	1,4%	10,1%	
MS	1.835	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	10,9%	0,2%	0,5%	1,4%	4,5%	0,1%	0,5%	0,7%	19,0%	
Medu	4.554	0,2%	0,0%	0,5%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	1,3%		
MCTES	1.058	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	1,2%	3,0%	
Mcul	65	0,2%	1,6%	1,3%	0,5%	0,8%	1,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	1,1%	6,8%		
TOTAL	10.953	0,31%	0,26%	3,3%	0,04%	2,3%	0,68%	0,58%	0,27%	0,76%	0,08%	0,90%	1,3%	10,8%	

Fonte: DGO

Analisando agora a estrutura percentual dos suplementos em relação às remunerações certas e permanentes verifica-se que alguns Ministérios indiciam um elevado peso dos seus suplementos na sua estrutura orçamental de despesas com pessoal, designadamente o Ministério da Administração Interna (26,6%); o Ministério dos Negócios Estrangeiros (48,1%) e ainda o Ministério da Finanças e Administração Pública (23,7%), sendo que

os restantes Ministérios, também com percentagens de relevo, se cifram entre os 19% e os 22%.

Tendo em conta o comportamento de cada rubrica dos suplementos, descrita no quadro em apreço, verifica-se que no Ministério da Administração Interna os suplementos e prémios são os que apresentam maior peso no cômputo total das Remunerações Certas e Permanentes<sup>92</sup> (22,1%); no Ministério dos Negócios Estrangeiros são os *Outros abonos em numerário ou espécie* (43,1%) que contribuem decididamente para o elevado grau percentual referido; no Ministério das Finanças e da Administração Pública são os *Outros Suplementos e prémios* (20,4%) que se destacam.

Numa análise global, do universo de todos os Ministérios, para melhor se compreender o peso que cada rubrica tem no cômputo geral, verifica-se que são os *Suplementos e prémios* que se destacam com cerca de 3,3%, seguido das *Horas extraordinárias* de 2,3% e ainda os *Outros abonos em numerário ou espécie* em 1,3%, sendo que o total dos suplementos representa cerca de 10,8% do total das Remunerações certas e permanentes.

Para determinar o peso dos suplementos na remuneração base, e dada a impossibilidade de analisar todas as despesas com pessoal do universo tão extenso quanto o da Administração Pública, foram seleccionados diversos organismos de forma a poderem constituir uma amostra representativa.

Para o efeito, consideraram-se todos os Serviços constantes do OE para 2006 com um valor mínimo superior a 100.000 euros, nas rubricas consideradas relevantes para o estudo em causa.

Dentro dos parâmetros definidos para a amostra foram seleccionados 66 Serviços, aos quais foram enviados os questionários no sentido de se determinar a representatividade das despesas com os suplementos no cômputo geral das remunerações certas e permanentes, designadamente as *Gratificações; Representação; Suplementos e prémios; Gratificações variáveis ou eventuais; Horas extraordinárias; Ajudas de custo; Subsídios e abonos de fixação, residência e alojamento; Subsídio de prevenção; Subsídio de trabalho nocturno; Subsídio de turno; Outros suplementos e prémios e outros abonos em numerário ou espécie*.

No total dos Serviços inquiridos, conforme lista anexa, 11 (onze) não responderam e 13 (treze) fizeram-no incorrectamente, o que limitou o âmbito da análise a 42 (quarenta e dois) Serviços.

Da análise da informação disponível, verifica-se que, das rubricas seleccionadas para o Inquérito, apenas as *Gratificações, Suplementos e prémios, horas extraordinárias e outros suplementos e prémios* permitem retirar conclusões que assentem numa base

---

<sup>92</sup> As Remunerações Certas e Permanentes (01.01.01 a 09+01.01.14) integram:

a) A *remuneração base* de: Titulares de órgãos de soberania e membros de órgãos autárquicos; Órgãos sociais; Pessoal dos quadros em regime de função pública e em regime de contrato individual de trabalho; Pessoal além dos quadros; Pessoal contratado a termo; Pessoal em regime de tarefa ou avença; Pessoal aguardando aposentação; Pessoal em qualquer outra situação (01.01.01 a 09)

b) Os *subsídios de férias e Natal* (01.01.14).

razoável, uma vez que são as únicas que apresentam valores representativos, em face do montante global inquirido (86%, 72%, 58% e 86%) respectivamente.

Analisando a informação reportada aos ministérios onde esses suplementos são mais significativos, verifica-se que:

- a) A percentagem dos efectivos que recebem suplementos, relativamente ao total de efectivos chega a atingir os 91%.
- b) Em alguns casos os suplementos representam 23% da remuneração base o que corresponde a mais três meses de remuneração a adicionar à remuneração anual.
- c) Dirigentes, carreira técnica, carreira de técnico de segurança, oficiais e agentes da polícia, técnico verificador aduaneiro, pessoal operário e auxiliar, estão entre os cargos e carreiras com os efectivos que em média recebem maior percentagem; em algumas destas carreiras, aquela média corresponde a seis meses de remuneração para além da remuneração anual<sup>93</sup>.

### **5.2.3. Remunerações do pessoal em regime de nomeação e em regime de contrato individual de trabalho na Administração Pública**

A Comissão dirigiu às entidades e serviços públicos que dispõem ou podem dispor de trabalhadores em regime de contrato individual de trabalho um inquérito onde era solicitado, designadamente, a enumeração dos casos em que a remuneração desse pessoal foi fixada em montantes superiores, iguais ou inferiores aos montantes fixados para funções semelhantes em regime de nomeação.

A partir da informação constante das respostas recebidas e susceptíveis de tratamento consistente<sup>94</sup>, foram construídos os quadros seguintes. Deles resultam uma tendência de nivelamento das remunerações auferidas pelos trabalhadores em contrato individual de trabalho pelas remunerações dos trabalhadores em regime de nomeação, pois a percentagem dos que auferem salários iguais passou de 16,9% para 33,4%.

---

<sup>93</sup> Encargos Gerais do Estado – pessoal operário e auxiliar (6 meses), dirigentes (5 meses); Ministério das Finanças e da Administração Pública – dirigentes (4 meses), técnico verificador aduaneiro (4 meses), carreira técnica (5 meses), auxiliar administrativo (5 meses); Ministério da Defesa Nacional – pessoal civil não identificado (6 meses).

<sup>94</sup> Nem todos os inquiridos procederam ao preenchimento dos formulários enviados, outros não o fizeram em conformidade com os termos solicitados e outros ainda não dispõem do quadro e regulamento específicos que fundamentam o vínculo em regime de contrato individual de trabalho. Daí que o número de casos passíveis deste tipo de enquadramento não se encontre ainda consolidado e que a análise constante do texto se deva considerar uma amostragem, baseada apenas nos níveis remuneratórios praticados que se afiguraram consistentes.

**Quadro 40 – Nível remuneratório do pessoal em regime de CIT**

Comparativo com FP	2001	2002	2003	2004	2005
superior	3.243	3.283	3.292	2.973	3.375
Igual	1.080	1.329	1.882	2.409	2.708
inferior	2.052	2.288	2.169	1.740	2.021
<b>Total</b>	<b>6.375</b>	<b>6.900</b>	<b>7.343</b>	<b>7.122</b>	<b>8.104</b>

**Quadro 41 – Estrutura Percentual**

	2001	2002	2003	2004	2005
superior	50,9%	47,6%	44,8%	41,7%	41,6%
Igual	16,9%	19,3%	25,6%	33,8%	33,4%
inferior	32,2%	33,2%	29,5%	24,4%	24,9%

### 5.3. Síntese conclusiva

Em conclusão do anteriormente exposto, é possível afirmar o seguinte:

- a) Quando se comparam as remunerações máximas e mínimas de carreiras de diferentes grupos profissionais e integradas em diferentes regimes, verifica-se que, entre 1989 e 2005, os aumentos das remunerações mínimas registaram um mínimo de 75,5% (carreira de informática) e um máximo de 174,7% (guarda florestal), enquanto os aumentos das remunerações máximas registaram um mínimo de 76,6% (IGF) e um máximo de 182,9% (guarda prisional).
- b) As carreiras em que as remunerações mínimas e máximas registaram aumentos mais expressivos foram as seguintes:
  - Carreira de guarda-florestal: 174,7% e 152,7%;
  - Magistrados: 138,5% nas remunerações máximas e mínimas;
  - Carreira diplomática: 138,5% e 114,5%;
  - Carreira dos docentes do ensino básico e secundário: 128,4% e 170,1%;
  - Docentes Universitários e carreira de Investigação Científica: 123,0% e 128,9%;
- c) A taxa média de variação anual das remunerações mínimas e máximas, no período de 16 anos de vigência do NSR, variou entre 3,6% (carreira de informática e carreira de inspeção de alto nível - IGF) e 6,5% (carreira de

- guarda florestal); e 3,6% (inspecção de alto nível – IGF) e 6,7% (guarda prisional), respectivamente.
- d) A análise da posição relativa de cada carreira relativamente à carreira técnica superior, permite concluir que não há um padrão de progressão uniforme das remunerações e que a sua evolução é variável, mesmo em carreiras com idêntico nível de exigências habilitacionais.
- e) A evolução do leque salarial – medido pelo quociente entre as remunerações máximas e mínimas de cada carreira – e o conhecimento empírico do funcionamento do sistema retributivo vigente indiciam, para a maioria das categorias de topo, que as expectativas de evolução remuneratória não são, efectivamente, motivadoras e que existe de facto um problema de incentivos no final da vida activa.
- f) Da análise da estrutura percentual dos suplementos em relação às remunerações certas e permanentes resulta, para alguns Ministérios, um elevado peso desses seus suplementos nas despesas com pessoal: é o caso, entre outros, do Ministério da Administração Interna (26,6%), do Ministério dos Negócios Estrangeiros (48,1%) e do Ministério das Finanças e da Administração Pública (23,7%); mesmo os restantes Ministérios apresentam percentagens relevantes, entre os 19% e os 22%.
- g) Fazendo uma análise global de todos os Ministérios, verifica-se que são os *suplementos e prémios* que se destacam, com cerca de 3,3% das RCP's, seguidos das *horas extraordinárias* com 2,3%, e dos *outros abonos em numerário ou espécie* com 1,3%, representando o total dos suplementos 10,8% do total daquelas remunerações.
- h) Existe uma tendência para igualar as remunerações auferidas pelos trabalhadores em regime de contrato individual de trabalho com as dos trabalhadores em regime de nomeação.

#### **5.4. Problemas detectados**

Os principais problemas que se detectaram no sistema remuneratório podem enunciar-se nos seguintes termos:

- a) O sistema indiciário vigente não comporta a flexibilidade necessária para, num dado momento, diferenciar remuneratoriamente carreiras cuja relevância para as políticas públicas prosseguidas se tenha alterado desde o momento da respectiva criação.
- b) O leque salarial de algumas carreiras deveria ser aumentado, pois as expectativas de evolução remuneratória não são efectivamente motivadoras, verificando-se a falta de incentivos no final da vida activa.



- c) A escassa amplitude do leque salarial de algumas carreiras bloqueia a evolução remuneratória de grande número de funcionários, os quais permanecem uma boa parte da sua vida activa no último escalão da categoria de topo da respectiva carreira
- d) A forma como está desenhada a progressão nas escalas salariais de cada uma das categorias das carreiras – v. g., não estabelecendo intervalos decrescentes – potencia os estrangulamentos salariais.
- e) Os suplementos, quer os de natureza permanente, quer os de natureza transitória, têm sido utilizados frequentemente com o objectivo exclusivo de obter acréscimos à remuneração base.
- f) O recurso ao expediente dos suplementos surge em diversos casos como forma ínvia de restaurar a equidade interna perturbada por intervenções casuísticas noutros cargos ou carreiras, funcionando, designadamente, como resposta à sobreposição de índices em categorias diversas da mesma carreira
- g) A especificidade da prestação de trabalho dos funcionários integrados em carreiras de regime especial ou em corpos especiais tem sido objecto de uma compensação dupla - através de remunerações base mais elevadas e através de suplementos de natureza permanente - , cuja justificação parece questionável na generalidade dos casos.
- h) Não se encontra instituído, a nível geral ou particular, um verdadeiro sistema de remuneração associada ao desempenho.
- i) Em síntese, afigura-se que o actual sistema retributivo, dadas as limitações do momento da sua criação e, sobretudo, as intervenções legislativas subsequentes, não garante hoje nem a equidade interna, nem a externa

### **5.5. Perspectivas de evolução preconizada**

- i) O sistema remuneratório carece de um ponto de equilíbrio entre a previsibilidade e de equidade interna e, por outro lado, a flexibilidade e a capacidade de adaptação à alteração das circunstâncias (v. g., a modificação da importância relativa de certas carreiras para a prossecução de políticas públicas ou a alteração da oferta ou da procura de certas profissões no mercado).
- ii) O leque salarial de algumas carreiras deveria ser aumentado para obviar a estrangulamentos remuneratórios na última fase da vida profissional.
- iii) A retenção e a aquisição de profissionais altamente qualificados deve ser encarada como uma necessidade estratégica (especialmente) nalguns sectores

de actividade, devendo criar-se mecanismos específicos que permitam à Administração concorrer eficazmente no mercado por tais profissionais.

- iv) A matéria dos suplementos remuneratórios carece de uma reflexão profunda e urgente, destinada a avaliar criticamente as condições e os reais objectivos da sua atribuição – especialmente no referente aos corpos especiais.
- v) Deveria ser seriamente considerada a possibilidade de a avaliação de desempenho, individual e/ou ao nível do serviço, ter repercussões em acréscimos remuneratórios, preferencialmente sob a forma de prémios atribuídos com vigência anual, ou em aumentos salariais diferenciados.
- vi) Impõe-se o estabelecimento de *plafonds* financeiros para aumentos, acessos ou acréscimos remuneratórios.

## 6. Síntese final

Os problemas actuais na actual situação dos recursos humanos da Administração Pública portuguesa, nas vertentes dos regimes de emprego, do regime de carreiras e do sistema remuneratório, podem sumariar-se, a título conclusivo, nos seguintes tópicos:

1. Acréscimo de efectivos constante e em valores muito significativos, em especial na Administração Estadual e, dentro desta, nos Ministérios da Saúde, Educação e Ensino Superior e Ciência, Defesa Nacional, Administração Interna e Justiça – com natural incidência nos grupos profissionais, carreiras e corpos especiais que lhes são específicos.
2. Acréscimo de efectivos no grupo do pessoal auxiliar, em todos os sectores da Administração, indiciando um escasso recurso a mecanismos de *outsourcing*.
3. Consequentemente, indícios de eficiência decrescente da máquina administrativa, uma vez que não se encontraram, ao menos nos últimos anos, modificações quantitativas ou qualitativas (designadamente nas funções do Estado) que possam justificar tal ritmo de absorção de recursos humanos.
4. Insuficiente elevação do nível habilitacional médio dos recursos humanos, apontando para a permanência de uma fraca tecnicidade.
5. Predominância dos grupos etários mais velhos, traduzindo uma maior experiência profissional, mas também um escasso nível de rejuvenescimento, que poderá tornar-se problemático a médio prazo.
6. Acréscimo das despesas com o pessoal proporcional ao já identificado acréscimo de efectivos (em contraciclo com a maioria dos países da UE-15, onde se tem registado um decréscimo das despesas).
7. O acréscimo de tais despesas é também consequência do aumento da despesa média, tendo cada aumento na tabela de remunerações (actualização salarial) gerado um acréscimo significativamente superior da massa salarial (devida a promoções e progressões).
8. Extrema complexidade das espécies e subespécies de cada uma das modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público e ainda das situações às quais são legalmente aplicáveis, o que dificulta ou impossibilita a apreensão do sistema por um intérprete médio - e legitima inclusivamente as dúvidas quanto à subsistência objectiva de uma qualquer lógica inteligível.
9. Em especial, indistinção e sobreposição dos pressupostos legais da escolha entre a modalidade de nomeação e a modalidade de contrato individual de trabalho por tempo indeterminado, no quadro da constituição da relação jurídica de emprego público
10. Rigidez excessiva das regras estatutárias aplicáveis ao pessoal em regime de nomeação, gerando dificuldades de gestão que são responsáveis, em maior ou menor escala, pela reduzida eficiência do trabalho, pelo seu custo elevado e pela dificuldade ou mesmo impossibilidade de o ajustar às necessidades.

11. Duvidosa justificação actual da multiplicidade de diferenças verificáveis no seio do estatuto aplicável ao pessoal em regime de nomeação, geradoras de dificuldades de gestão.
12. Inflexibilidade do regime de cessação do vínculo do pessoal em regime de nomeação, pouco ou nada permeável às exigências de gestão resultantes do mau desempenho ou da reorganização dos postos de trabalho.
13. Subsistência de um conjunto de questões delicadas resultante da dualidade de regimes jurídicos de emprego público consoante se adopte a via da nomeação ou a via do contrato individual de trabalho:
  - a) Determinação dos instrumentos de garantia do dever fundamental de prossecução isenta e imparcial do interesse público, nomeadamente no plano do regime de incompatibilidades, do regime disciplinar e dos deveres profissionais em geral;
  - b) Definição clara do âmbito de aplicabilidade dos arts. 47.º, n.º 2, e 269.º da Constituição;
  - c) Limites à harmonização, dentro de uma entidade em que coexistam trabalhadores em regime de nomeação e de contrato individual de trabalho, das condições de trabalho aplicáveis a ambas as categorias (v.g., horários de trabalho, horas extraordinárias, equilíbrio entre salário fixo e incentivos, etc.) – note-se que a diversidade de condições de trabalho pode acarretar situações insustentáveis dentro das organizações e das equipas e que a resposta mais vulgar a essas situações tem sido o alinhamento das condições pelo regime do funcionalismo público, anulando os efeitos da flexibilidade pretendida com a introdução do contrato individual de trabalho.
14. Dificuldade de operacionalização da contratação colectiva, sobretudo devido à deficiente clarificação das matérias que devem ser objecto de negociação centralizada.
15. Proliferação de situações anómalas (ou, pelo menos, atípicas) de constituição de relações jurídicas de emprego público, através de desvios na utilização de figuras de mobilidade, através de contratos de prestação de serviços com pessoas singulares, nas modalidades de contratos de tarefa e de avença, e ainda através da interposição de sujeitos não públicos.
16. Situação de verdadeira “amalgama normativa” no que se refere aos mecanismos de limitação do crescimento do número de empregos públicos, comprometendo a sua eficácia e impossibilitando a própria compreensão da globalidade do regime vigente.
17. Ineficácia evidente dos mecanismos de limitação do crescimento do número de empregos públicos, quer por força de derrogações legislativas, que em resultado de violações puras e simples, principalmente através da utilização do contrato individual de trabalho por tempo indeterminado.
18. Excessivo número de carreiras, que tem dificultado a mobilidade funcional e o próprio acesso dos respectivos trabalhadores.
19. Proliferação das carreiras de regime especial e das integradas em corpos especiais, muitas sem justificação funcional, porque os mecanismos de análise de funções previstos legalmente não são accionados.

20. Indevida qualificação legal como “carreiras” de situações de mera hierarquização de certas categorias entre as quais não existe diferenciação funcional, estendendo-lhes conseqüentemente o tratamento dado às verdadeiras carreiras, assim rigidificando e dificultando a gestão das primeiras e permitindo uma menor responsabilização na gestão das segundas.
21. Vinculação demasiado rigorosa entre a estruturação das carreiras e a posse de habilitações académicas, estratificando as carreiras de forma rígida e subvalorizando injustificadamente qualificações profissionais idóneas para o exercício de idênticas funções.
22. Escasso ingresso por categorias de acesso.
23. Necessidade de repensar o âmbito, a função e a estrutura dos quadros de pessoal, no âmbito de uma reforma da gestão de recursos humanos mais responsabilizadora para os dirigentes e para os membros do Governo.
24. Procedimentos de recrutamento rígidos e com elevado nível de carga burocrática; com excessivo tempo médio de intervalo entre a verificação da necessidade de recrutar e o início concreto de funções; com métodos de selecção fomentadores de um saber lógico-formal e retórico, em desfavor da inteligência prática; com pouca importância da definição do perfil de competências; com ausência de especialização dos responsáveis pela selecção (júris).
25. Inexistência de formação profissional específica aquando do ingresso nas carreiras.
26. Necessidade de reponderar a utilização do concurso como instrumento incontornável de acesso nas carreiras, mesmo naquelas cujas categorias não têm diferenciação funcional, com o objectivo de tornar a gestão dos recursos humanos mais ágil e desburocratizada.
27. Inflexibilidade do regime de acesso, condicionado como está à mudança apenas para a categoria imediatamente superior.
28. Utilização irreflectida das carreiras do pessoal em regime de nomeação como modelo para a estruturação das carreiras do pessoal em regime de contrato individual de trabalho por tempo indeterminado.
29. Complexidade da articulação entre a alteração de posições remuneratórias por via de promoção e por via de progressão.
30. Excessiva importância conferida ao tempo de serviço nas regras de acesso e progressão, designadamente enquanto forma privilegiada de medir a experiência profissional, com inerente subvalorização do mérito revelado.
31. Incapacidade dos mecanismos de mobilidade que propiciam mudança de carreira de assegurarem a igualdade de acesso à nova carreira e a selecção dos mais competentes e excessivas exigências colocadas aos trabalhadores que pretendam mudar de carreira, não se limitando às decorrentes das adequadas habilitações ou qualificações profissionais.

32. Escassa mobilidade entre serviços, em função de três factores: necessidade de concordância por parte do funcionário ou agente e do serviço de origem; quase total ausência de perspectivas de acréscimo remuneratório e/ou de desenvolvimento da carreira, uma vez que a mobilidade se efectua, em regra, para a mesma categoria e índice remuneratório; e, no caso da transferência, exigência de identidade ou afinidade de conteúdo funcional.
33. Carácter automático (e, logo, sem controle) do acréscimo de despesas com o acesso e a progressão, não se prevendo actualmente mecanismos que permitam a definição *a priori* de um limite para tais acréscimos.
34. Incapacidade do actual sistema remuneratório de garantir a equidade interna e a equidade externa, por força de limitações já verificadas no momento da sua criação e, sobretudo, de intervenções legislativas subsequentes.
35. Dificuldades de gestão coerente do sistema como resultado da coexistência de estruturas indiciárias com índices 100 diferenciados.
36. Escasso estímulo a que os funcionários se candidatem ao acesso - logo, favorecimento da antiguidade -, em virtude de os impulsos resultantes da progressão nas escalas salariais de cada uma das categorias das carreiras não serem uniformes e nem sempre serem decrescentes.
37. Favorecimento da antiguidade em detrimento do mérito como efeito da sobreposição de índices em categorias diversas da mesma carreira (as regras criadas para tornear esta dificuldade têm criado, por sua vez, distorções à equidade interna).
38. Bloqueio da evolução remuneratória de grande número de funcionários, que permanecem uma boa parte da sua vida activa no último escalão da categoria de topo, devido à escassa amplitude do leque salarial de diversas carreiras.
39. Incapacidade de o sistema indiciário reagir através da diferenciação remuneratória de carreiras que, na perspectiva da sua relevância para a execução de políticas públicas, tenham visto a sua posição relativa alterada desde o momento da sua criação.
40. Utilização abusiva do expediente dos suplementos remuneratórios, permanentes ou transitórios, para o objectivo exclusivo de obter acréscimos à remuneração base.
41. Cumulação das formas de retribuição da prestação laboral em condições específicas (por parte do mesmo grupo de trabalhadores integrados em carreiras de regime especial ou em corpos especiais): através da atribuição de remunerações base mais elevadas; e através da concessão de suplementos de natureza permanente.

42. Inexistência, a nível geral ou particular, de qualquer verdadeiro sistema de remuneração associada ao desempenho.

**Os Membros da Comissão para a Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações da Função Pública**

Prof. Doutor Luís Manuel da Costa Sousa da Fábrica  
(Presidente)

Dr. Orlando Pinguinha Calião

Dra. Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Dr. Eduardo Dias Sequeira

Dra. Maria da Conceição Albuquerque Cardoso Reis Ventura

Mestre António José Nunes de Carvalho

Dr.<sup>a</sup> Olga Correia Lourenço