



**INSTITUTE OF  
PUBLIC POLICY**

L I S B O N

# REPORT 7

## Melhorar o modelo de recrutamento e seleção de dirigentes na administração pública portuguesa

**Paulo Trigo Pereira** [ppereira@iseg.ulisboa.pt](mailto:ppereira@iseg.ulisboa.pt)

**Luís Filipe Mota Almeida** [lalmeida@iseg.ulisboa.pt](mailto:lalmeida@iseg.ulisboa.pt)

### Agradecimentos

O Institute of Public Policy e os autores agradecem à Unidade de Estudos sobre Complexidade e Economia (Macro, Monetary and Public Economics) pelo financiamento prestado ao Projeto estratégico UID/ECO/00436/2013, no qual se enquadra este *report*. Os autores agradecem à Professora Doutora Ana Fernanda Neves, ao Professor Doutor David Ferraz, à Professora Doutora Patrícia Silva, à Dr.ª Isabel Corte-Real e ao Dr. José Maria de Sousa Rego, que contribuíram para este trabalho com diversos comentários. Quaisquer erros ou omissões permanecem da exclusiva responsabilidade dos autores.

### Report

A série de *Reports* do Institute of Public Policy pretende apoiar o debate público com trabalhos abrangentes e análise empírica detalhada.

### Os autores

Paulo Trigo Pereira é Professor Catedrático no ISEG, U. Lisboa, Presidente do Conselho Científico e Estratégico do Institute of Public Policy e Deputado à Assembleia da República. Luís Filipe Mota Almeida é mestre em Direito Administrativo pela FDUL, U. Lisboa, e investigador no Institute of Public Policy.

### Sobre o Institute of Public Policy

O Institute of Public Policy é um "*think tank*" independente, sob a forma de associação sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a melhoria da análise e do debate público das instituições e políticas públicas em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação relevante.

# Índice

1.Introdução .....	3
2. O recrutamento da alta administração no contexto internacional .....	6
2.1 Modelos de dominância técnica e política .....	6
2.2 Aspectos negativos dos vários modelos .....	7
2.3 seleção de dirigentes em diferentes ordenamentos jurídicos .....	8
3. O enquadramento jurídico do modelo atual .....	18
3.1 A CReSAP e o recrutamento dos cargos de direção superior .....	18
3.2 A CReSAP e o recrutamento dos membros dos conselhos diretivos dos institutos públicos de regime comum .....	21
3.3 A intervenção da CReSAP no recrutamento dos gestores públicos .....	21
3.4 A intervenção da CReSAP e da Assembleia da República no recrutamento dos membros dos conselhos de administração das entidades reguladoras .....	22
3.5 A CReSAP e o recrutamento dos dirigentes equiparados.....	24
3.6. A não-intervenção da CReSAP no plano dos municípios e do sector empresarial local.....	25
4. Os pontos críticos do atual modelo.....	26
5. Que reforma? Que mudanças? .....	30
5.1 Maior autonomia e independência da CReSAP .....	30
5.2 Distinguir nomeações para cargos políticos e técnicos .....	31
5.3 Maior transparência e paridade na seleção de nomes para cargos técnicos ...	32
5.4 Alargamento do parecer CReSAP a outras áreas? .....	34
5.5 Suspensão de atividade partidária durante o exercício do cargo? .....	35
6. Conclusão .....	36
Referências .....	37

# 1.Introdução

A qualidade da administração pública depende em grande parte da qualidade dos seus dirigentes. Nesse contexto, e mau grado todo o debate que tem existido em torno de um conceito ambíguo como “reforma do Estado”, inequivocamente que é condição necessária, mas não suficiente de qualquer reforma, a melhoria da seleção e da qualidade do seu pessoal dirigente.

Por força das alterações introduzidas na Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, os cargos de direção superior da Administração Pública (estadual, regional e local) de 1º e de 2º grau (até aqui selecionados através de mecanismos que permitiam elevada margem de discricionariedade aos responsáveis pela seleção) passaram a ficar sujeitos a um processo de seleção e recrutamento marcado por menor liberdade de escolha e discricionariedade. O processo de seleção passou a recair sobre a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP), uma entidade administrativa relativamente independente que funciona junto do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública e que foi criada na sequência desta alteração legislativa<sup>1</sup>.

Note-se que a Lei-Quadro dos institutos públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro com a alteração operada pelo Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro) veio alargar a obrigatoriedade desta metodologia de recrutamento e seleção, assente em procedimento concursal efetuado pela CReSAP, aos titulares do órgão de direção dos institutos públicos de regime comum, que passaram assim a ser abrangidos, neste âmbito e subsidiariamente, pelo Estatuto do Pessoal Dirigente.

Por seu turno, a CReSAP tem, também como se verá, intervenção de carácter consultivo, por exemplo, na nomeação dos membros do Conselhos de administração das entidades reguladoras (art. 17.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto) ou no caso dos gestores públicos (art. 13.º Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março). Embora limitada, esta intervenção assume redobrada importância tendo em conta a ausência de concurso nestes casos.

Assim, o atual modelo de designação dos cargos de direção e gestão de topo é, conforme sublinha RUI NUNES<sup>2</sup>, um modelo misto ou híbrido. Por um lado, a introdução da CReSAP, no plano da seleção dos cargos dirigentes trouxe em termos formais e numa lógica de *new public management*, um maior relevo a uma esfera técnica por via de um método de seleção mais transparente que no passado e assente num modelo mais meritocrático visando uma melhor prossecução do interesse público e uma certa despolitização e profissionalização da Alta Administração Pública.<sup>3</sup> Um passo que, conjugado com outras importantes alterações, permite que Portugal caminhe na direção de um modelo de administração pública profissionalizada e independente do poder político. Por outro lado, também é verdade que atualmente continua a haver alguma seleção política a partir de uma *short list* de três candidatos o que faz com que persista uma certa aproximação ao modelo americano de administração pública que, não negando a importância da componente técnica, exige um alinhamento com as orientações

---

1 Em Paulo Trigo Pereira, «Portugal: Dívida Pública e Déficit Democrático», Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012, página 99, defendeu-se a criação de uma instituição independente responsável pelo recrutamento e seleção que assegurasse no plano do altos dirigentes processos de seleção abertos, transparentes e justos, com o intuito de se assegurar uma transparência da administração, fomentar uma lógica de responsabilidade, promover a necessidade de escrutínio dos titulares de cargos dirigentes, assegurar uma melhoria da qualidade dos gestores e reforçar a importância das condições de mérito para a seleção de cargos dirigentes (e dever de fundamentar as decisões de nomeação).

2 Rui Nunes, «Democracia e Sociedade», Almedina, 2015, página 83 e 84.

3 César Madureira, «A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika» in «Revista de Administração Pública», vol. 49, n.º 3, página 556.

políticas dos eleitos de modo a assegurar o respeito pelos compromissos eleitorais. Este modelo híbrido, ainda que tenha trazido alguma racionalidade a todo este processo e um conjunto de outros aspetos positivos, tem gerado, também, algumas críticas – das quais se destaca a de que os atuais procedimentos e a intervenção da CRE SAP acabam, na prática, por se traduzir numa forma de fazer nomeações políticas sob uma aparência técnica – e aspetos que recomendam uma reavaliação do modelo tendo em vista a respetiva melhoria.

Sem querer fazer aqui uma excursão teórica sobre os fundamentos da reflexão subjacente ao modelo de seleção de cargos dirigentes aqui proposto – uma distinção nos métodos de seleção de dirigentes onde a confiança política é indispensável e de dirigentes com pendor mais técnico - importa clarificar quais os seus pressupostos teóricos à luz da teoria da agência. As relações que se estabelecem entre os ministros sectoriais (ou secretários de Estado) e os seus dirigentes são relações de agência, em que os primeiros (os principais) têm menos informação que os segundos (os agentes), pelo que estes podem usar essa informação privilegiada em seu benefício pessoal em detrimento dos interesses do principal. Os problemas identificados e discutidos abundantemente na literatura resultantes desta relação de agência (o risco moral e a seleção adversa) derivam de se postular que não existe um alinhamento de interesses entre o principal e o agente. Se, à maneira weberiana de ver uma burocracia ideal, os dirigentes fossem motivados exclusivamente pelo interesse público e o estrito cumprimento das leis, haveria um alinhamento de incentivos e, portanto, não existiriam problemas de agência. A existência desse alinhamento depende, em grande medida da forma de nomeação dos dirigentes. Se houver uma estrita nomeação na base de critérios de confiança pessoal e política, esse alinhamento existe. Porém, o problema, associado, é que apenas este critério não garante que haja competência técnica para o exercício do cargo.<sup>4</sup> Em contrapartida uma nomeação que assente na competência técnica e na independência do exercício do cargo, dá mais garantias de bom desempenho, mas não garante que as orientações programáticas de quem detém o poder sejam implementadas. Há assim, um potencial *tradeoff*. Adicionalmente, para certo tipo de cargos dirigentes pode questionar-se se o “principal” deve ser o titular do cargo político e em que termos. Ao longo das últimas décadas foram desenvolvidas várias instituições (e.g. bancos centrais, entidades reguladoras independentes) com regras para assegurar um elevado grau de independência dessas entidades quer em relação ao poder político, quer em relação às entidades reguladas. No fundo, a ideia é que têm um mandato claro a desempenhar em relação aos seus *stakeholders* mais relevantes (e.g. consumidores) e que a interferência política deve ser minimizada, o que pode ser lido como instituições que têm uma pluralidade de principais. Quer o potencial *tradeoff* entre confiança política e competência técnica quer o desenvolvimento de instituições com “múltiplos principais” sugerem que em vez do modelo híbrido atual de seleção de pessoal dirigente, deveríamos caminhar para um modelo dual em que, para certos cargos onde é claro que o único principal é o membro do governo e que a confiança política e a lealdade pessoal são importantes, possa haver maior discricionariedade política e que nos restantes haja uma maior componente técnica na seleção.

Neste relatório ir-se-á contextualizar o modelo da CRE SAP, à luz desta reflexão teórica, de outras experiências e análises nacionais e internacionais, e proceder a uma reavaliação da sua função no contexto da seleção de pessoal dirigente e finalmente apresentar algumas sugestões

---

<sup>4</sup> No passado, tivemos vários casos de gestores públicos que, nomeados com critérios estritamente políticos, não se revelaram adequados para as funções tendo consequências negativas nas respetivas empresas e no erário público, de que são ilustrativos exemplos alguns ruinosos contratos *swaps* efetuados.

de vias que, tendo em conta os valores essenciais de serviço público, visam assegurar a melhoria de um modelo que já está em condições de ser avaliado e aperfeiçoado.

## 2. O recrutamento da alta administração no contexto internacional

### 2.1 Modelos de dominância técnica e política

Conforme sublinhou a Comissão Europeia<sup>5</sup> o recrutamento e seleção da alta administração e da função pública em geral assume uma importância crucial não só para assegurar uma Administração Pública profissionalizada e tecnicamente preparada, mas também para assegurar uma melhor satisfação dos cidadãos utilizadores dos serviços públicos, pelo que o recrutamento e seleção destes cargos deve obedecer a um procedimento formalizado e baseado em critérios objetivos (mérito, competências, currículo ou qualificações) – que afaste critérios subjetivos baseados em tradições e afinidades familiares ou pessoais.

Se se olhar para o recrutamento e seleção dos dirigentes da alta administração pública no contexto internacional encontram-se, em termos gerais, duas distinções. Por um lado, a primeira distinção que deve fazer-se é entre um modelo de carreira e um modelo de emprego. Por outro lado, outra distinção relevante (ainda que seja condicionada pela distinção anterior) distingue entre um modelo de recrutamento e seleção baseado numa lógica de confiança política e um modelo de recrutamento e seleção baseado numa componente estritamente técnica. Em qualquer uma das distinções existem modelos híbridos ou mistos<sup>6</sup> que optam por acolher elementos de cada um dos modelos aqui em análise.

É importante perceber em que se traduz cada um destes modelos. Em primeiro lugar, o *modelo de carreira* é um modelo em que o recrutamento e seleção da alta administração é feita por via de nomeação de entre aqueles que têm um vínculo previamente constituído com a Administração Pública numa lógica de promoção interna. A lógica subjacente a este modelo é a de assegurar uma administração pública coerente que partilhe os mesmos valores e consiga mais facilmente desenvolver trabalho em comum entre diversos organismos do Estado.

Em segundo lugar, o *modelo de emprego* é um modelo em que o recrutamento e seleção da alta administração é feito por via de concurso aberto a todos os candidatos que preencham os requisitos, competências e perfis predefinidos, independentemente da existência de um vínculo à administração. Este é, assim, um modelo que, estimulando uma lógica de competição, assegura a existência de um maior e mais variado leque de candidatos, um recrutamento mais especializado (e focado nas necessidades) no seio da Administração Pública e, conforme sublinham KUPERUS e RODE<sup>7</sup>, implanta nos altos dirigentes uma cultura orientada para os resultados (ainda que isso acarrete uma perda de cultura de compromisso com Administração Pública e os seus valores – muito enraizado no modelo de carreira).

---

<sup>5</sup> Comissão Europeia (2017), «Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners (2017 edition)», Publications Office of the European Union, página 106.

<sup>6</sup> Em César Madureira e David Ferraz (2010), «As configurações político-administrativas e a seleção de dirigentes» in «Sociologia, problemas e práticas», n.º 63, 2010, páginas 53 a 55 cita-se a opinião de alguns autores estrangeiros que apontam para ideia de que a generalidade dos países ocidentais não assume, hoje, características reconduzíveis a nenhum modelo puro de recrutamento e seleção da alta administração, pelo que a generalidade dos países se reconduziriam a modelos híbridos ou mistos que podiam, por seu turno, reconduzir-se a um macromodelo designado como *western model*. Em nosso entender, as distinções supra apresentadas continuam a fazer sentido e, conforme ficará claro ao longo do presente texto, ainda que existam modelos híbridos ou mistos ou, por vezes, o acolhimento de aspetos comuns a vários modelos continua a ser possível reconduzir cada um dos países a um modelo específico de cada um dos modelos existentes.

<sup>7</sup> Herma Kuperus e Anita Rode, «Hauts Fonctionnaires en Europe: Gestion et conditions de travail des cadres supérieurs de la fonction publique dans les Etats membres de l'Union européenne», Institut Européen d'Administration Publique, 2008, página 15.

Em terceiro lugar, o *modelo de recrutamento e seleção baseado numa lógica de confiança política* é um modelo em que se entende que os cargos da alta administração, por tudo o que envolvem e de modo a assegurar-se o respeito pelos compromissos eleitorais, exigem um grande alinhamento com as orientações políticas dos governos eleitos, pelo que o recrutamento deve estar alinhado com os ciclos eleitorais e deve fazer-se com base numa nomeação política baseada exclusivamente em critérios políticos<sup>8</sup> (exigindo, em regra, requisitos-mínimos curriculares), podendo, em regra, haver uma demissão (política) a qualquer momento. Assim, aqui há uma lógica de maior precariedade, mobilidade e responsabilidade.

Em quarto e último lugar, o *modelo de recrutamento e seleção baseado numa componente estritamente técnica*, numa lógica de *new public management*, introduz uma separação clara entre a esfera política e a esfera técnica adotando um modelo de Administração Pública profissionalizada, politicamente mais neutra e independente do poder político e um recrutamento e seleção baseados numa lógica meritocrática – com intervenção (de grau variável) de entidades independentes ou dos mais altos dirigentes da Administração Pública, excluindo-se a intervenção política governamental do processo (que a ocorrer será uma intervenção não-discrionária ou vinculada).

## 2.2 Aspectos negativos dos vários modelos

Cada modelo tem as suas virtualidades e as suas limitações. Conforme bem diagnostica SABINO CASSESE<sup>9</sup>, o modelo do recrutamento associado à confiança política, acarreta vários aspetos negativos. Primeiro, a existência de uma fraqueza institucional da Alta Administração Pública que, assim, fica sob a total dependência dos políticos e da sua vontade discricionária – pouco limitada pela lei –, tendo de lhes mostrar uma lealdade política constante - mesmo no tocante a questões essencialmente técnicas -, o que poderá trazer uma lógica acríica dos dirigentes que passam a ser uma *longa manus* do poder político que, por esta via burocrática, age impunemente de forma política mas sem verdadeira responsabilidade perante terceiros (*accountability*). Segundo, a existência de uma forte instabilidade com mudanças ao ritmo dos ciclos políticos. Terceiro, a existência de uma politização de toda a Administração Pública já que, segundo o autor, a politização dos altos cargos tende a expandir-se para os cargos inferiores – uma vez que, de forma mais direta ou indireta, os altos cargos ao estarem supraordenados terão sempre uma palavra a dizer no recrutamento dos subalternos – e para todas as decisões da Administração Pública<sup>10</sup>, o que pode gerar uma certa ineficácia da atuação administrativa.<sup>11</sup> Por fim, um reforço de uma lógica de tirania da maioria já que haverá uma tendência para que a força política maioritária ao vencer as eleições consiga o domínio do Governo, do Parlamento e da Administração Pública, naquilo que se poderia traduzir num poder absoluto avesso ao dissenso. Além de todos estes aspetos negativos acresce, ainda, referir o

---

<sup>8</sup> Note-se que, conforme se sublinha em César Madureira, «Profissionalização e avaliação dos dirigentes de topo na administração pública : o caso de Portugal», Comunicação apresentada no 8º Congresso Nacional de Administração Pública – Desafios e Soluções realizado, em Carcavelos, de 21 a 22 de Novembro de 2011, página 41 (acessível em: <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/573/1/Profissionalizacao%20e%20avaliacao%20dos%20dirigentes%20de%20topo%20.pdf>), em alguns ordenamentos jurídicos (como, por exemplo, o austríaco) a lógica de confiança/lealdade político-partidária tem-se transformado numa lógica de confiança/lealdade pessoal.

<sup>9</sup> Sabino Casseese, «Le nouveau régime de la haute fonction publique en Italie: une modification constitutionnelle» in «Revue française d'administration publique», n.º 104, 2002, páginas 682 a 683.

<sup>10</sup> Richard Mulgan, «Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice» in «Public Administration», vol. 85, n.º 3, 2007, página 571.

<sup>11</sup> Joel Aberbach, Robert D. Putnam e Bert Rockman, «Bureaucrats and Politicians in Western Democracies», Harvard University Press, 1981, página 225.

risco, para o qual alertam alguns autores<sup>12</sup>, de haver o aprisionamento do interesse público por uma lógica nepotista de *spoils system* em que os lugares da Alta Administração são distribuídos pelos apoiantes da força política vencedora como contrapartida desse apoio e como forma de manter esse apoio no futuro.

Já no caso da nomeação baseada em critérios essencialmente técnicos, assume-se, conforme bem ilustra SABINO CASSESE<sup>13</sup>, uma lógica em que os governos mudam mas a estrutura burocrática mantém-se, sendo que, segundo o mesmo autor<sup>14</sup>, os aspetos negativos que lhe podem ser apontados são o facto de aqui haver um apego excessivo aos lugares e aos eventuais privilégios a eles inerentes, uma fraca abertura à inovação e um desinteresse pelos resultados do seu desempenho. Afirma, também, DAVID FERRAZ<sup>15</sup> que este modelo tem como ponto negativo a existência de uma excessiva burocratização das políticas públicas e das decisões a elas associadas, uma vez que aqui se correria o risco de haver um apego excessivo a aspetos legais e técnicos e uma insensibilidade a aspetos políticos e sociais relevantes.

### 2.3 seleção de dirigentes em diferentes ordenamentos jurídicos

Partindo do notável estudo comparativo do modo como os diferentes ordenamentos jurídicos europeus tratam esta questão elaborado por HERMA KUPERUS e ANITA RODE<sup>16</sup>, de outros estudos de objeto similar<sup>17</sup> e da legislação reguladora desta matéria, importará, agora, fazer um breve excursão pelos diferentes ordenamentos jurídicos<sup>18</sup> e tentar integrá-los nos modelos acima indicados. Assim, olharemos para os exemplos existentes na União Europeia, nos Estados Unidos da América (EUA), no Chile, na Holanda, em Espanha, na Alemanha, em França, no Reino Unido, em Irlanda, no Chipre e na Estónia.

No plano da União Europeia destaca-se a existência do Serviço Europeu de Seleção de Pessoal (conhecido pela sigla EPSO), um organismo interinstitucional comum responsável pela seleção de dirigentes, funcionários e outros agentes dos órgãos, das instituições e agências da União Europeia o que abarca, por exemplo, o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia, Tribunal de Justiça, entre outros. Para satisfazer as necessidades de pessoal (o que inclui administradores, assistentes e secretários), o EPSO, em cooperação com esses órgãos e instituições, organiza e executa um programa de concursos publicitados e transparentes que exigem candidatos altamente qualificados e preparados para o desempenho das funções. A qualificação exigida é variável em função das especificidades do cargo, mas exige-se sempre, pelo menos, uma licenciatura e um percurso profissional relevante. Há uma exigente fase de avaliação de competências com uma fase inicial de realização de provas destinadas a avaliar as

---

<sup>12</sup> David Ferraz, «A seleção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração», Dissertação conducente ao grau de Mestre em Administração e Políticas Públicas, ISCTE, páginas 12 e 47.

<sup>13</sup> Sabino Cassese, «Le nouveau régime de la haute fonction publique en Italie: une modification constitutionnelle» in «Revue française d'administration publique», n.º 104, 2002, página 677.

<sup>14</sup> Sabino Cassese, «Le nouveau régime de la haute fonction publique en Italie: une modification constitutionnelle» in «Revue française d'administration publique», n.º 104, 2002, página 680.

<sup>15</sup> David Ferraz, «A seleção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração», Dissertação conducente ao grau de Mestre em Administração e Políticas Públicas, ISCTE, página 48.

<sup>16</sup> Herma Kuperus e Anita Rode, «Top Public Managers in Europe: Management and Employment in Central Public Administrations», Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2016.

<sup>17</sup> Helena Rato (coord.), «Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus: Relatório Final», INA, 2007, Herma Kuperus e Anita Rode, «Hauts Fonctionnaires en Europe: Gestion et conditions de travail des cadres supérieurs de la fonction publique dans les Etats membres de l'Union européenne», Institut Européen d'Administration Publique, 2008 e OCDE, «Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil 2010», OCDE, 2010.

<sup>18</sup> Já que, atualmente e conforme se sublinha em César Madureira e David Ferraz, «As configurações político-administrativas e a seleção de dirigentes» in «Sociologia, problemas e práticas», n.º 63, 2010, página 53, existe uma tendência para que, qualquer que seja o tipo de modelo adotado, haver a regulação do modelo por via de regras jurídicas pré-fixadas por lei.



competências gerais e profissionais ou, no caso de especialistas, com uma simples avaliação curricular, à qual sucede uma prova num centro de avaliação localizado em Bruxelas ou no Luxemburgo – que pode incluir estudos de caso - à qual sucede uma igualmente exigente fase de entrevista que visa assegurar a seleção dos melhores candidatos. Selecionados os melhores candidatos dá-se a sua inserção, em número variável e conforme as especificações constantes do anúncio, numa lista de reservas, válida por 3 anos, que pode ser utilizada por qualquer instituição europeia interessada em recrutar pessoal, cabendo a decisão sobre o recrutamento exclusivamente ao órgão, instituição ou agência da União Europeia. À luz do disposto no Estatuto do pessoal deve ser dada prioridade no recrutamento às candidaturas das pessoas que já trabalham na União Europeia e assegurar-se um equilíbrio de nacionalidades (art. 27.º). Note-se, por fim, que à luz do art. 29.º/2 do Estatuto dos Funcionários, no caso de estar em causa o recrutamento de funcionários superiores (Diretores-gerais ou equivalentes dos graus AD 16 ou AD 15 e diretores ou seus equivalentes dos graus AD 15 ou AD 14) a nomeação pode ser precedida de um processo de recrutamento diferente do processo de concurso que referimos anteriormente (mas, por vezes, com intervenção de entidades externas independentes)<sup>19</sup>. Pelo exposto fica, portanto, claro que no plano da União Europeia encontramos um modelo de emprego que assume um caráter misto (já que ainda que procure introduzir uma forte componente meritocrática na seleção, não fica livre da intervenção política no momento do recrutamento e nomeação).

Nos EUA existe um sistema que muitas vezes é apresentado como paradigmático do modelo de recrutamento e seleção baseado numa lógica de confiança política em que um número restrito de cargos de topo estão sujeitos a uma nomeação de cariz essencialmente política, o que os sujeita à volatilidade dos ciclos políticos (i.e., tendencialmente haverá demissão do cargo com a mudança de governo ditada pelas eleições presidenciais). Este número restrito é definido por publicação de uma lista pelo Congresso, após as eleições presidenciais, que define quais os cargos em que poderá haver uma nomeação estritamente política por parte do Presidente. Em alguns desses casos - os secretários dos gabinetes, vice-secretários, subsecretários, secretários adjuntos e conselheiros gerais dessas agências, cargos em determinadas agências independentes - ficam também sujeitos ao aval prévio do Senado com base no escrutínio rigoroso do percurso do candidato proposto o que faz com que a componente meritocrática não seja totalmente excluída neste processo<sup>20</sup>. Ainda assim, diga-se que os titulares destes cargos de topo são coadjuvados por um corpo de funcionários devidamente recrutados por via de concurso e com um percurso profissional adequado.

No Chile encontramos um sistema que foi objeto de apreciação positiva pela OCDE (conforme se poderá verificar nos estudos anteriormente referidos) e que surgiu em 2003, por via da *Ley* n.º 19.882 e inspirando-se na Austrália e Nova-Zelândia, com o objetivo de assegurar um combate à corrupção, uma modernização e profissionalização da Administração Pública e uma maior transparência nos processos de recrutamento e seleção da alta administração. Este

---

<sup>19</sup> Por exemplo, no caso dos funcionários superiores da Comissão Europeia, o processo de seleção dá-se por via de um concurso aberto a candidatos externos que inclui um processo de pré-seleção (baseada no currículo e na carta de motivação) em que a direção-geral de recrutamento seleciona uma *shortlist* dos candidatos com melhor perfil para o cargo que subsequentemente são submetidos a um exame num centro de avaliação externo e os melhores classificados são sujeitos a uma entrevista com o comité consultivo de nomeações. Posteriormente o comité apresentará uma *shortlist* dos melhores candidatos e estes são sujeitos a uma entrevista junto do comissário ou outro funcionário superior da comissão, sendo que o melhor candidato será nomeado por decisão conjunta do colégio de comissários por proposta do Vice-Presidente responsável pelas áreas do Orçamento e Recursos Humanos e com o acordo com o Presidente – para mais informações consulte-se: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/senior-management-selection-short-guide-for-external-applicants\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/senior-management-selection-short-guide-for-external-applicants_2016_en.pdf).

<sup>20</sup> Os restantes cargos de topo seriam sujeitos a um complexo procedimento concursal (aberto ao exterior ou, em certos cargos, restrito ao interior) com várias fases e com a intervenção do executivo e do *Senior Executive Service*.

modelo assenta na existência de um *Sistema de Alta Dirección Pública*, um organismo público responsável pela seleção dos titulares dos altos cargos públicos e que assegura a tramitação de todo o processo de seleção e recrutamento. Note-se que este processo ocorre por concurso público publicitado e aberto ao exterior na qual existe uma fase de avaliação curricular (levada a cabo por uma empresa privada especificamente contratada para o efeito) da qual resulta uma *shortlist* que é apresentada ao organismo público que assegura a realização de uma fase de entrevistas da qual sairá uma *shortlist* de candidatos a apresentar à entidade competente para a nomeação (que poderá escolher livremente<sup>21</sup>). Note-se que o conjunto de cargos submetidos a este processo está fixado numa lista, sendo que os cargos da alta administração não referidos nessa lista são cargos de pura confiança política do Presidente da República isentos de qualquer tipo de procedimento concursal e nos quais a nomeação se processa com total discricionariedade. Assim, no Chile encontramos um modelo de emprego que assume uma dimensão mista (que tendo uma componente meritocrática importante continua a ter uma intensa intervenção política na designação da alta administração).

Na Holanda existe uma listagem, designada como *Algemene Bestuursdienst*, com cinco níveis de cargos superiores da administração, sendo que o processo de recrutamento e seleção dos cargos de topo (os três primeiros níveis, que incluem os secretários gerais, os diretores e os diretores-gerais) dá-se por via de procedimento publicitado e aberto ao exterior em que existem diversas fases de avaliação (que incidem sobre a formação, o percurso profissional e competência/aptidão técnico-profissional) levadas a cabo, de modo centralizado, pelo *Bureau Algemene Bestuursdienst*. Trata-se de uma entidade especial que funciona junto do Ministério do Interior que, no final do procedimento de seleção, apresenta à entidade responsável pela nomeação uma *shortlist* composta por três a cinco candidatos (mais bem classificados no final das fases de avaliação) dos quais escolherá um. Interessante será notar que, no quadro do procedimento de seleção, a entidade responsável pela nomeação pode, antes das fases de avaliação, pronunciar-se sobre a lista de candidatos e indicar se existe algum candidato que não esteja apto para o cargo a prover, sendo que nesse caso o candidato será excluído e a intervenção da entidade só ocorrerá no momento da nomeação. Assim, face a estes dados ficará claro que estamos perante um sistema de emprego em que ainda que haja uma nomeação política, ela será sempre precedida de um procedimento de seleção de pendor essencialmente meritocrático (que restringe o leque de candidatos aos melhores).

Em Espanha o pessoal da alta administração é designado pelo termo *personal directivo* e à luz do disposto na *Ley 40/2015*, de 1 de outubro (Regime Jurídico do Sector Público) inclui os subsecretários, os secretários-gerais, os secretários-gerais técnicos, diretores gerais, subdiretores gerais e subdelegados do Governo nas Províncias. Note-se que à luz da referida lei o acesso à maioria destes cargos está exclusivamente reservado a funcionários de carreira inseridos no subgrupo A1, só assim não sendo no caso dos secretários-gerais e, apenas em situações excecionais, no caso dos diretores gerais. Porém, o regime jurídico do seu recrutamento, estabelecido no Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de outubro (Estatuto Básico do Empregado Público), é muito aberto, deixando a regulação jurídica deste aspeto específico e estruturante na quase total discricionariedade do Governo e dos órgãos de governo das comunidades autónomas<sup>22</sup> Na realidade só se estabelecem como princípios básicos a

---

<sup>21</sup> Note-se que a OCDE recomendou nos estudos anteriormente citados que escolha fosse feita pelo organismo público.

<sup>22</sup> Note-se que, da pesquisa realizada para este artigo, verificámos que nem o Governo, nem a maioria das comunidades autónomas estabeleceram esta regulação específica.

necessidade de que a sua designação se baseie em procedimentos que garantam a publicidade e a concorrência, assegurando uma designação assente no mérito, na capacidade e em critérios de idoneidade. Assim, face a este enquadramento em Espanha encontramos um modelo de carreira em que existe uma forte componente política da designação (altamente discricionária).

Na Alemanha encontramos, também, um modelo de carreira em que não existem regras gerais sobre o recrutamento e seleção dos quadros dirigentes, havendo apenas uma especificação em lei dos perfis e condições exigíveis aos candidatos para que possam ocupar cargos na alta Administração Pública e exigindo-se excelentes avaliações de desempenho. O que significa que cada nível de administração pública goza de uma forte discricionariedade e liberdade na organização do processo de recrutamento o que, por exemplo, é notório na possibilidade de os procedimentos serem abertos ou não a candidatos não integrados na Administração Pública – que nuns casos é admitida, mas na maioria não o é, e nos critérios de avaliação e seleção dos candidatos. Há assim uma importante distinção a fazer entre a *elegibilidade* para o lugar e a *seleção* para o cargo. Podemos concluir que a elegibilidade segue, na maioria dos casos um modelo de carreira, mas a seleção incorpora uma forte componente política na nomeação da alta Administração Pública – particularmente ao nível dos *Bundesländer*<sup>23</sup>. Note-se, porém, que o modelo alemão não ignora por completo a componente meritocrática já que, apesar de as nomeações serem fortemente politizadas, exige-se que os candidatos cumpram um período probatório de dois anos para que a nomeação seja definitiva<sup>24</sup>.

Por sua vez em França existe um modelo híbrido ou misto que, assumindo uma componente-base de modelo de carreira, recruta os altos dirigentes da Administração Pública no quadro de procedimentos abertos a candidatos já integrados na administração, mas, também, a candidatos externos. Este modelo híbrido, à luz da *Loi* n.º 84-16, de 11 janeiro de 1984, assume também uma componente dual uma vez que existem dois grupos de cargos no contexto da alta administração pública que seguem um procedimento de seleção e nomeação distinto. Por um lado, há um conjunto de cargos, cuja lista é fixada por via de decreto do Conselho de Estado (atualmente vigora o *Décret* n.º 85-779, de 24 Julho de 1985 e o *Décret* n.º 64-805, de 29 julho 1964 – apenas referente aos perfeitos), aos quais podem aceder pessoas com ou sem vínculo à administração pública<sup>25</sup> e cuja nomeação depende exclusivamente do Governo e dos critérios que este discricionariamente aplique. Efetivamente, não existem quaisquer condições especiais de acesso a estes cargos ou procedimento formal de designação, o que significa que existe nestas nomeações uma fortíssima componente política, sendo essa nomeação feita por decreto do Presidente da República em Conselho de Ministros (e podendo ser revogada a todo o tempo).

Note-se, ainda, que o leque destes cargos com um procedimento com forte componente política e discricionária é alargado substancialmente pelo entendimento da jurisprudência de que a lista de cargos enunciados no decreto do Conselho de Estado não tem um carácter exaustivo, pelo que, para além dos cargos constantes dessa lista, estão, também, sujeitos a este procedimento de seleção e nomeação (político e discricionário) todos os cargos que pela sua natureza estejam numa situação de estreita dependência do poder executivo. Isto abrange uma diversidade de dirigentes de organismos públicos – como, por exemplo, do sector empresarial

---

<sup>23</sup> Stefanie John e Thomas Poguntke, «Party Patronage in Germany: The Strategic Use of Appointments» in Petr Kopecký, Peter Mair e Maria Spirova, «Party Patronage and Party Government in European Democracies», Oxford University Press, 2012, página 126.

<sup>24</sup> Admitindo-se, contudo, que mesmo depois desse prazo as demissões possam ser em certas circunstâncias discricionárias.

<sup>25</sup> Em páginas David Ferraz, «A seleção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração», Dissertação conducente ao grau de Mestre em Administração e Políticas Públicas, ISCTE, páginas 34 e 35 sublinha-se que, apesar desta abertura formal ao exterior, na prática é pouco comum haver a nomeação de pessoas sem vínculo à administração pública.

público ou a *Agence France-Presse*. Sublinhe-se, no entanto, que por via legal e jurisprudencial têm, também, surgido um conjunto de limitações que fazem com que esta seja uma nomeação discricionária e de pendor político, mas com limites. Assim, hoje, exige-se, por exemplo, o cumprimento das condições gerais de acesso à função pública, que o nomeado detenha as competências necessárias para o desempenho do cargo, o cumprimento de uma quota de representação de 40% de cada um dos sexos (*Loi n° 83-634*, de 13 julho 1983) e, em relação a alguns cargos, a concordância parlamentar com os nomes designados (revisão constitucional de 2008).

Por outro lado, os demais cargos da alta administração seguem um procedimento limitado de seleção ao cargo da Administração (que, sendo flexível no modo como se processa e podendo envolver as escolas nacionais de Administração Pública<sup>26</sup>, conta com a validação formal pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da tutela após consulta da *Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique*, sendo a duração da nomeação determinada e eventualmente renovável).

No Reino Unido encontramos um modelo de emprego (mitigado por elementos de um modelo de carreira) que, apesar de no atual contexto do *Brexit* vir sofrendo algumas críticas, é o paradigma de modelo em que a nomeação se baseia numa componente estritamente técnica ou meritocrática, ainda que haja, sempre, uma nomeação formal do titular do alto cargo pelo Primeiro-Ministro, Ministro ou entidade que nomeia (que, mediante prévia consulta do Comissário para as Nomeações Públicas, pode fundamentadamente recusar a nomeação). No geral, no Reino Unido os concursos são abertos a candidatos não integrados na função pública, sendo que o mais relevante é que os candidatos tenham as competências e qualificações exigíveis para o exercício das funções. Podemos encontrar quatro procedimentos distintos que seguem um conjunto de regras e princípios básicos que constam do *Governance Code* e, em menor medida, do *Civil Service Code*, sendo o Comissário para as Nomeações Públicas o garante do cumprimento das regras aplicáveis às nomeações públicas.

Note-se, em primeiro lugar, que em relação a alguns cargos superiores existe o *Fast Stream Development Programme*, especificamente destinado ao recrutamento de candidatos não-integrados na função pública, que assegura um programa de formação específico destinado a formar líderes e a prepará-los para as exigentes funções que lhes esperam.

Existe, em segundo lugar, quanto aos cargos de topo da administração (de grau inferior), um recrutamento por via de procedimento concursal altamente competitivo que inclui vários tipos de provas de avaliação (cujas características variam em função das especificidades do cargo a prover), mas que deverão sempre correr sob a responsabilidade de um *Advisory Assessment Panel* com competência meramente consultiva e composto por um funcionário do departamento, um membro independente (do departamento e do órgão em questão) e eventualmente um representante do departamento onde se integra o cargo em causa.

Em terceiro lugar, prevê-se no *Governance Code* a possibilidade de, em casos excecionais e mediante decisão pública fundamentada, poder haver uma nomeação por parte do Governo sem qualquer concurso e em que a única limitação é a necessidade de ter de haver, em tempo útil, uma consulta (não-vinculativa) ao Comissário das Nomeações Públicas.

---

<sup>26</sup> Sublinhe-se que historicamente estas escolas desempenhavam um papel mais preponderante na seleção e recrutamento dos titulares de cargos da alta administração pública, dando-lhes uma elevada consideração por parte do poder político devido à respetiva competência. Contudo, nas últimas décadas houve uma alteração de paradigma que atenuou o peso e importância destas escolas.

Por fim, em quarto lugar, quanto aos cargos de topo mais importantes (definidos numa lista por acordo entre o Governo e o Comissário para as Nomeações Públicas) o candidato mais habilitado e competente (em função das especificidades do cargo a provir) é selecionado por um *Advisory Assessment Panel*, do qual faz obrigatoriamente parte, como membro independente, um *Senior Independent Panel Member* (que é alguém experiente e conhecedor do funcionamento da Administração pública e que deve ser independente quer em relação ao cargo ou departamento em causa no procedimento, quer em termos políticos – não podendo ter ocupado quaisquer cargos eletivos ou cargos nos partidos políticos, ter sido candidato nas listas de um partido político, ter assumido publicamente posições favoráveis a um partido político ou ter feito doações significativas a um partido político).

Na Irlanda existe um sistema de emprego – regulado no *the Public Service Management (Recruitment and Appointments) Act* de 2004 - em que nos cargos mais elevados (Secretário-Geral) os candidatos são escolhidos livremente, pelo Governo, de uma *shortlist* de 3 candidatos apresentada pelo *Top Level Appointments Committee* (TLAC). Nos restantes cargos da alta administração o Governo faz a mera nomeação política formal do candidato selecionado pelo referido Comité.

O TLAC tem como função-chave auxiliar o Governo no recrutamento e seleção dos cargos da alta administração, fazendo-o de forma independente com base numa lógica meritocrática e baseada numa competição aberta. O TLAC tem uma composição mista, com um total de 13 membros – com mandato de 3 anos - dos quais 6 membros ocupam cargos na alta administração pública<sup>27</sup> e 7 membros são externos à Administração Pública – dos quais um presidirá ao TLAC.

O processo de recrutamento e seleção desenvolve-se em três fases. Numa primeira fase o TLAC é coadjuvado pelo *Public Appointments Service* (PAS)<sup>28</sup>, realizando-se nesta fase a publicitação do procedimento concursal, uma primeira triagem dos candidatos e a realização de entrevistas preliminares e a aplicação de outros métodos de seleção (tais como, por exemplo, exames escritos). Numa segunda fase, dá-se a realização de entrevistas por uma subsecção do TLAC<sup>29</sup> aos candidatos que passaram da primeira fase, com duração de 45 a 60 minutos. E, finalmente, numa terceira e última fase dá-se a apresentação de uma *shortlist* final de candidatos ou de um candidato final ao Governo.

O sistema irlandês apresenta como particularidade interessante o facto de a publicitação do procedimento procurar incentivar a candidatura de candidatos do sector privado. Para o efeito verifica-se, por um lado, a utilização das redes sociais para a publicitação da abertura dos procedimentos concursais (a par dos meios tradicionais de publicitação – Diários Oficiais e Jornais de tiragem nacional). Por outro lado, o PAS emite um alerta eletrónico de abertura do procedimento concursal via correio eletrónico para todos aqueles que, tendo perfil adequado para o cargo, tenham registado o seu interesse em cargos deste nível no portal “publicjobs.ie”.

No Chipre, a Lei do Serviço Público de 1990<sup>30</sup> consagra no plano do pessoal dirigente um sistema misto em que, ainda que a maioria dos cargos esteja sujeito apenas ao acesso dos funcionários públicos com vínculo previamente constituído e com uma categoria/grau imediatamente abaixo do posto a preencher, o acesso poderá ser aberto a candidatos com ou

---

<sup>27</sup> Dos quais dois lugares são ocupados por inerência (sendo ocupados pelo Secretário-Geral do Departamento da despesa pública e reformas e o Secretário-Geral do Governo) e quatro são nomeados pelo Governo de entre os titulares de cargos da Alta Administração.

<sup>28</sup> Note-se que o anterior ocupante do cargo também participa em todo este processo preliminar.

<sup>29</sup> Composta pelo presidente, por dois membros externos e dois membros com cargos da alta administração.

<sup>30</sup> Disponível em:

[http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Cyprus/Cyprus\\_Law%20on%20Civil%20Servants\\_amendments%202015.pdf](http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Cyprus/Cyprus_Law%20on%20Civil%20Servants_amendments%202015.pdf).

sem vínculo previamente constituídos<sup>31</sup>. Note-se, porém, que em ambos os casos, a designação é feita por uma comissão de recrutamento e seleção (designada como Comissão de Serviço Público).

Esta Comissão é composta por 5 membros designados pelo Presidente da República para um mandato de 6 anos, sendo que com o intuito de se assegurar a independência política destes membros impede-se que possam fazer parte da Comissão pessoas que nos 6 ou 12 meses anteriores à nomeação tenham ocupado os cargos de ministro no governo, de deputados no Parlamento, de funcionário público, de funcionário do sector público empresarial ou de membro de uma organização sindical.

A Comissão tem a competência para o recrutamento de todos os postos nos serviços públicos – independentemente da natureza e do nível hierárquico do posto. Note-se, porém, que existem dois procedimentos distintos.

No caso dos postos acessíveis a candidatos externos importa notar que o preenchimento sucede mediante um complexo procedimento (que poderá valorar diversos elementos<sup>32</sup>) em que numa primeira fase os candidatos são apreciados por um Comité *ad hoc*<sup>33</sup> que realiza uma primeira triagem dos candidatos (com aplicação dos métodos de seleção fixados para aferir as competências, méritos e qualificações dos candidatos) findo o qual o comité apresenta à comissão uma *shortlist* de 4 candidatos. Numa segunda fase, após a receção da referida *shortlist*, dá-se a intervenção da comissão que pode aplicar outros métodos de seleção adicionais (tais como, por exemplo, entrevistas) ou no limite pode, fundamentadamente, adicionar ou excluir da *shortlist* os candidatos que considere que deveriam integrar essa lista, sendo que no final - tendo em conta o desempenho dos candidatos ao longo do procedimento e demais elementos relevantes (nomeadamente uma recomendação do responsável máximo do órgão ou serviço onde se insere o cargo a provir) – a comissão seleciona o candidato mais bem classificado.

No caso dos postos preenchidos apenas por via de promoção importa notar que o preenchimento sucede em termos idênticos aos existentes no procedimento aberto a candidatos externos, ainda que seja dada uma maior importância às recomendações do responsável máximo do órgão ou serviço onde se insere o cargo e não haja uma publicitação de um anúncio de abertura de concurso.

Todo este enquadramento pretende assegurar que, em termos teóricos, seja nula a influência política na nomeação destes postos (uma vez que não existe nenhuma intervenção direta e vinculativa do decisor político e que a última palavra caberá sempre à comissão). Contudo, alguma doutrina<sup>34</sup> tem criticado o funcionamento prático deste modelo por entender que - ainda que formalmente este tenha sido um modelo que surgiu para garantir uma lógica meritocrática e o combate à corrupção - existe aqui em termos práticos uma excessiva politização da administração pública cipriota causada por uma forte intervenção do poder político no processo de recrutamento ou promoção para estes cargos, o que faz com que acabem por prevalecer critérios políticos de seleção (em detrimento de critérios baseados no mérito do

---

<sup>31</sup> A fixação da natureza dos cargos e do procedimento a adotar para o procedimento é feita pela Lei do Orçamento de Estado do Chipre.

<sup>32</sup> Entre os quais o percurso académico e profissional, a antiguidade, resultados da avaliação de desempenho ou os resultados nos testes escritos ou em entrevistas profissionais desenvolvidos no âmbito do procedimento.

<sup>33</sup> Composto pelos mais altos responsáveis do ministério ou serviço onde o cargo se insere.

<sup>34</sup> Maria Constantinou-Miltiadou, «New Public Management in Cyprus: Introduction, Adoption and Implementation of NPM, The Relationship Between The Public and Private Sector», dissertação de doutoramento no âmbito do doutoramento em Ciências Sociais, Universidade de Leicester, 2015, páginas 115, 116 e 173.

candidato) e com que se impossibilite a introdução de reformas profundas na Administração Pública.

Por fim, na Estónia existe um sistema de emprego em que a nomeação se reveste de um grau de influência política variável, sendo regulada pela Lei do Serviço Público de 2012<sup>35</sup> e pelo regulamento do Governo que regula o processo de recrutamento e seleção dos altos dirigentes de 2013<sup>36</sup>. Por um lado, encontramos os mais elevados cargos dirigentes (secretários-gerais dos Ministérios) em que existe uma intensa componente política da nomeação, em que todo processo de seleção e recrutamento está na discricionariedade do Governo (assentando em critérios de confiança política). Por outro lado, nos demais cargos dirigentes (nomeadamente, Secretários-Gerais Adjuntos e Diretores-Gerais) existe uma componente/influência política na nomeação menos intensa e mais limitada, uma vez que é um Comité de Recrutamento e Seleção do Pessoal Dirigente<sup>37</sup> responsável por todo o processo de avaliação dos candidatos, findo o qual apresenta uma *shortlist* final de 1 a 3 candidatos da qual o governo escolhe um deles.<sup>38</sup>

Acresce ainda referir que a Estónia institucionaliza na sua legislação mecanismos de proteção dos altos cargos dirigentes, que impedem a sua demissão discricionária ou a sua substituição com a mudança no governo. Assim, face a este enquadramento, um novo governo pode apenas substituir a estrutura dirigente um ano após a sua tomada de posse, o que permite não apenas assegurar a continuidade do processo de políticas públicas, mas também permite que os Altos dirigentes possam dar provas da sua competência ao novo Governo.

Quadro 1 – Quadro comparativo de alguns dos sistemas de designação da alta administração em alguns países relevantes

País	Tipo de sistema	Nível de influência política na designação	Existência de Comissões de Recrutamento e Seleção
Alemanha	Sistema de carreira	Intensa sob restrição de “admissibilidade”	Não
Chile	Sistema de emprego	Intensa nos cargos classificados como cargos de confiança política e limitada nos demais cargos	Sim para os cargos que não sejam cargos de confiança política
Chipre	Sistema misto	Inexistente em termos teóricos	Sim
Espanha	Sistema de carreira	Intensa	Não
Estados Unidos da América	Sistema de emprego	Intensa	Não
Estónia	Sistema de emprego	Intensa nos cargos mais elevados, limitada nos cargos dirigentes mais baixos	Sim, para o recrutamento de Dirigentes de nível mais baixo
França	Sistema misto	Intensa num conjunto de cargos, eventualmente limitada noutros	Sim mas com pouca influência na designação e com competências inexistentes nos cargos mais importantes

<sup>35</sup> Disponível na seguinte ligação:

[http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia\\_Civil%20Service%20Act\\_2012\\_amended%202016.pdf](http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia_Civil%20Service%20Act_2012_amended%202016.pdf).

<sup>36</sup> Disponível na seguinte ligação: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128062013036?leiaKehtiv>.

<sup>37</sup> Este comité é presidido pelo *riigisekretär* (Secretário de Estado que administra a chancelaria do Estado Estoniano) e a sua composição é determinada pelo Governo (atualmente 7 membros). Note-se que o quadro legal existente parece dar uma grande discricionariedade ao Governo na fixação da composição da comissão.

<sup>38</sup> Interessante será notar que no caso destes cargos dirigentes e do procedimento que lhe está associado prevê-se no regulamento do Governo a existência de uma lista dos candidatos a procedimentos de recrutamento de altos cargos dirigentes que não foram selecionados mas que preenchem os requisitos necessários para ocupar os lugares em causa (mediante consentimento do candidato e por um período de 5 anos, com o intuito de facilitar o recrutamento noutros procedimentos para o preenchimento de altos cargos dirigentes).

País	Tipo de sistema	Nível de influência política na designação	Existência de Comissões de Recrutamento e Seleção
Holanda	Sistema de emprego	Limitada	Sim
Irlanda	Sistema de emprego	Limitada nos cargos mais elevados, inexistentes nos mais baixos	Sim
Reino Unido	Sistema de emprego (mitigado por elementos de um modelo de carreira)	Muito limitada	Sim quanto aos cargos mais importantes
União Europeia	Sistema de emprego	Limitada	Sim

Da análise anterior existem várias conclusões a tirar. Em primeiro lugar, deve reter-se a ideia de que hoje domina uma tendência para a existência de sistemas mistos ou sistemas de emprego e para o abandono dos sistemas de carreira<sup>39</sup>.

Em segundo lugar, verifica-se uma tendência cada vez mais dominante para existência de Comités ou Comissões independentes de recrutamento e seleção da Alta Administração que, com um papel e influência variável, procuram limitar a influência política na nomeação destes cargos<sup>40</sup>.

Será interessante, também, sublinhar que há novas tendências interessantes relativamente a estas Comissões, havendo casos como o irlandês e britânico em que existe uma composição com a participação de membros do sector privado ou o caso chileno em que, numa fase inicial do procedimento, existe a participação de empresas privadas especializadas. Esta é uma opção que tem como méritos o facto de permitir combater uma certa lógica de Administração Pública de circuito fechado ao exterior marcado por uma elevada perceção de promiscuidades e nepotismos (que muitas vezes existe pelo menos junto dos cidadãos) e o facto de permitir, numa lógica de *new public management*, impregnar e incutir na Administração Pública e nos seus dirigentes valores e técnicas próprias do sector privado que poderão assegurar uma maior eficácia, eficiência e qualidade do serviço público.<sup>41</sup> De todo o modo esta é uma tendência que apresenta como ponto negativo o facto de apresentar um excessivo envolvimento com o sector privado que pode ter como consequência a subalternização dos interesses públicos que estão conferidos à Administração Pública e que lhe compete prosseguir – que, assim, podem ficar comprometidos.

Em terceiro lugar, ainda que haja tendência assinalável para uma limitação da influência política e da discricionariedade do poder político na nomeação dos cargos da Alta Administração, a verdade é que a opção por modelos totalmente livres de influência política é raríssima nos diferentes países por nós analisados.

De resto, conforme notam HERMA KUPERUS e ANITA RODE<sup>42</sup>, em termos gerais podemos sublinhar que o grau de influência política na designação dos cargos da Alta Administração Pública será tendencialmente maior nos países com regimes democráticos mais maduros e com uma implantação mais firme com sociedades civis fortes e capazes de controlar eventuais abusos

<sup>39</sup> Herma Kuperus e Anita Rode, «Top Public Managers in Europe: Management and Employment in Central Public Administrations», Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2016, página 14.

<sup>40</sup> Com mais informações sobre esta questão veja-se Patrícia Silva, «A Arte de Governar - Partidos, Governo e Administração Pública», ICS, 2019.

<sup>41</sup> Para uma discussão do alcance e limitações do New Public Management, ver Paulo T. Pereira «O Prisioneiro, o Amante e as Sereias: Instituições Económicas, Políticas e Democracia», Almedina, 2008.

<sup>42</sup> Herma Kuperus e Anita Rode, «Top Public Managers in Europe: Management and Employment in Central Public Administrations», Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2016, página 23.



do poder político, sendo menor no caso de países com regimes democráticos em processo de implementação e construção.

Porém, parece-nos também que o caminho para a despolitização das decisões de designação dos cargos da Alta Administração já vai sendo feito nos países com maior tradição democrática (tais como Itália<sup>43</sup> ou França), o que se fica a dever à existência de uma sociedade civil intransigente perante fenómenos de corrupção (de pequena ou grande dimensão), mais exigente relativamente ao poder político e à sua ação. Tal situação faz com que haja maior exigência no sentido das reformas que assegurem a existência de uma Administração Pública transparente, profissionalizada, capaz de prosseguir de forma eficaz e eficiente os interesses públicos que lhe estão conferidos e capaz de atrair aqueles cidadãos que sendo os mais qualificados genuinamente querem servir a causa pública (e não servir-se dos recursos públicos).

Note-se, no entanto, que despolitizar as decisões de designação dos cargos da Alta Administração não significa - nem pode significar - um corte de relações dos dirigentes da Administração Pública com a esfera política. Conforme notam CARLOS CARAPETO e FÁTIMA FONSECA<sup>44</sup>, esta relação terá sempre de existir uma vez que os Altos Dirigentes servem o interesse público e os cidadãos, o que significa que devem servir objetivamente os Governos eleitos e atuar de acordo com o enquadramento estabelecido pelo Governo para toda a Administração Pública e contribuir para a concretização das prioridades governativas.

---

<sup>43</sup> Em Itália, um dos países da Europa com índices de perceção da corrupção mais elevados, têm-se introduzido nos últimos anos um conjunto de reformas legislativas inovadoras tendentes a assegurar uma despolitização do recrutamento e seleção dos Altos Cargos Dirigentes uma vez que, por um lado, se impede que titulares de cargos políticos ou dirigentes sindicais integrem os júris dos procedimentos de seleção dos altos cargos dirigentes (art. 35.º/3 e) do Decreto Legislativo n.º 165, de 30 março 2001) e, por outro lado, se impede a nomeação para cargos dirigentes de pessoas que ocupem ou tenham ocupado cargos em partidos políticos ou sindicatos nos últimos dois anos ou que tenham colaboração contínua ou relações de consultoria com partidos políticos ou sindicatos (art. 53.º/1-bis do Decreto Legislativo n.º 165, de 30 março 2001). Note-se que recentemente houve uma proposta de alteração legislativa que, com o intuito de assegurar um recrutamento com base no mérito, propunha que não pudessem ter ocupado cargos dirigentes os cargos eletivos, cargos nos partidos políticos ou cargos nos sindicatos (artigo 11.º/b), 1, da Lei n.º 124, de 7 agosto de 2015), solução que foi amenizada na discussão na especialidade no sentido de tal impedimento só se aplicar se a ocupação daqueles cargos tivesse ocorrido nos últimos 5 anos, contudo este diploma acabou por não entrar em vigor, no essencial, devido a questões ligadas à repartição de competência legislativa com as Regiões (<http://www.giurcost.org/decisioni/2016/0251s-16.html>). É, também, traço característico do exemplo italiano, conforme se sublinha em Lucas Verzichelli, «Italy: Delegation and accountability in a changing parliamentary democracy» in K. Strøm, W. C. Müller e T. Bergman (Eds.), «Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies», Oxford University Press, 2003, página 465, o facto de num contexto de forte fragmentação política a Administração Pública e a sua estrutura dirigente se ter afirmado como pilar central de experiência que assegura a continuidade das políticas públicas.

<sup>44</sup> Carlos Carapeto e Fátima Fonseca, «Administração Pública – modernização, qualidade e inovação», edições Sílabo, 2005, página 151.

### 3. O enquadramento jurídico do modelo atual

Antes de se colocar em perspetiva os problemas do atual modelo e as reformas de que este carece é importante perceber alguns aspetos referentes ao seu funcionamento.

A CReSAP foi criada por via da Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro, sendo estatutariamente uma entidade independente<sup>45</sup> que funciona junto do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública (art. 1.º/1 dos Estatutos da CReSAP constantes da Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro), ainda que com importantes deveres de *accountability* perante a Assembleia da República (Artigos 6.º/1 e 17.º/1 dos Estatutos).

Esta entidade é, nos termos do art. 5.º/1 dos Estatutos, composta por um presidente, três a cinco vogais permanentes e um vogal não permanente por cada ministério - e respetivos suplentes, em número de dois, e em exercício de funções em órgão ou serviço não coincidente com o do vogal, mas integrado na orgânica do mesmo ministério. Junto da CReSAP funciona uma bolsa de peritos composta por 20 a 50 membros, designados de entre trabalhadores em funções públicas com reconhecido mérito profissional, credibilidade e integridade pessoal, que a apoiam em matérias técnicas específicas e participam nos júris dos procedimentos concursais para cargos de direção superior na Administração Pública (art. 5.º/5 e 6 dos Estatutos).

A CReSAP não dispõe de um quadro de pessoal próprio, sendo o apoio ao seu funcionamento, nos termos legalmente estabelecidos, realizado pela Secretaria Geral do Ministério das Finanças (apoio informático e administrativo) e pela Direção Geral da Administração e do Emprego Público e a Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) (apoio técnico e operacional), num total de 5 trabalhadores<sup>46</sup>.

A atuação da CReSAP deve ser orientada pelos valores de independência, isenção, rigor, transparência, equidade e mérito<sup>47</sup>, sendo que, como veremos de seguida, essa atuação abrange diversos planos ligados ao recrutamento e seleção dos altos cargos da Administração Pública e tem uma intensidade variável em função do plano em causa.

#### 3.1 A CReSAP e o recrutamento dos cargos de direção superior

O recrutamento dos cargos de direção superior faz-se por via de concurso (art. 18.º/1 da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro), sendo este o plano onde a intervenção da CReSAP é mais contundente.

A iniciativa do procedimento concursal cabe ao membro do Governo com poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher, competindo-lhe, neste âmbito, definir genérica e fundamentadamente o perfil, experiência profissional e competências de gestão exigíveis aos candidatos e elaborar a respetiva carta de missão (art. 18.º/3 da Lei n.º 2/2004 e 6.º/1 do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março).

Identificada a necessidade de recrutamento, o júri designado pelo Presidente da CReSAP estabelece os critérios aplicáveis na seleção de candidatos a cargos de direção superior,

---

<sup>45</sup> Ser estatutariamente, não significa que o seja efetivamente. Voltaremos a este ponto na secção 6.1.

<sup>46</sup> Conforme os dados apresentados no Relatório de Atividades da CReSAP de 2018, página 35 (disponível em: <http://www.CReSAP.pt/menu-geral-docman/relatorioatividades/1102-relatorio-de-atividades-de-2018/file>).

<sup>47</sup> Relatório de Atividades da CReSAP de 2017, página 16 (disponível em: <http://www.CReSAP.pt/sobre/instrumentos-de-gestao>).

designadamente as competências de liderança, colaboração, motivação, orientação estratégica, orientação para resultados, orientação para o cidadão e serviço público, gestão da mudança e inovação, sensibilidade social, experiência profissional, formação académica, formação profissional e aptidão (18.º/4 da Lei n.º 2/2004 e 6.º Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março), enviando posteriormente para o membro do governo competente para homologação que pode fundamentadamente alterar a proposta (art. 18.º/4 e 5 da Lei n.º 2/2004) e que se nada disser faz com que haja uma homologação tácita (art. 18.º/6 da Lei n.º 2/2004).

Na sequência da definição de perfis, é publicitada a abertura<sup>48</sup> do procedimento concursal, que é aberto interna e externamente, podendo, assim, candidatar-se quem não possua qualquer vínculo laboral com a Administração Pública, tendo como constrangimentos apenas a cidadania portuguesa<sup>49</sup> e serem os candidatos detentores de licenciatura, respetivamente há 12 (1.º grau) e 8 anos (2.º grau) – 18.º/1 da Lei n.º 2/2004. Os titulares dos cargos de direção imediatamente inferiores àquele para que foi aberto o procedimento concursal, que se encontrem em funções no respetivo serviço ou órgão são automaticamente incluídos na lista de candidatos, desde que cumpram os requisitos previstos, ainda que possam solicitar ao júri a sua exclusão da lista de candidatos (19.º/4 e 5 da Lei n.º 2/2004).

Importa começar por sublinhar que os métodos de seleção incluem obrigatoriamente a avaliação curricular (que visa avaliar a adequação das competências expressas pelo candidato, no curriculum vitae, relativamente às exigências do cargo) e, para os melhores classificados, a entrevista de avaliação (que visa obter, através de uma relação interpessoal, informações sobre comportamentos profissionais diretamente relacionados com as competências consideradas essenciais para o exercício do cargo, havendo avaliação de competências e entrevista pessoal), podendo ser fixados no aviso de abertura outros métodos de seleção – desde que previstos, nos termos da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, para a constituição de vínculos de emprego público (art. 19.º/1 da Lei n.º 2/2004).

O procedimento processa-se totalmente em suporte eletrónico numa plataforma especificamente desenvolvida para o efeito (a partir do sítio eletrónico da CReSAP), devendo os candidatos deixar na plataforma um conjunto de elementos (dos quais se destacam o currículo e o questionário de autoavaliação preenchido) – art. 19.º/1 e 2 do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março.

Dito isto e decorrida esta fase preliminar, em regra, o procedimento processa-se em dois momentos (conduzidos, nos termos do art. 19.º/6 da Lei n.º 2/2004, por um júri constituído por quatro membros - presidente, vogal permanente, vogal não permanente e um perito). Num primeiro momento, dá-se a avaliação curricular pelo júri, que reúne e ordena os candidatos com uma classificação de zero a vinte, sendo que dessa ordenação resulta que vão, em princípio, a entrevista de avaliação apenas os primeiros seis mais bem classificados na avaliação curricular

---

<sup>48</sup> A publicação contém obrigatoriamente um vasto conjunto de elementos (que passam pela identificação do ato que autoriza o procedimento e da entidade que o realiza, carta de missão, identificação do cargo de direção superior a ocupar e da respetiva modalidade da relação jurídica de emprego público a constituir, remuneração, entre outros) e faz-se por meio de anúncios primeiramente no Diário da República e de seguida em mais quatro plataformas eletrónicas - obrigatoriamente nas plataformas da BEP, da CReSAP e do Governo e em mais uma plataforma privada (artigos 19.º/1 da Lei n.º 2/2004 e 7.º do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março).

<sup>49</sup> Uma nota lateral para sublinhar que a nacionalidade portuguesa para o desempenho de funções públicas só pode ser exigida nas situações previstas no art. 15.º/2 da Constituição que nos diz que se excetua do princípio da equiparação dos direitos e deveres dos estrangeiros e apátridas que se encontrem ou residam em território português com os direitos e deveres dos cidadãos portugueses o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico. Este é um conceito que, conforme se sublinha em Jorge Miranda, anotação ao art. 15.º in «Constituição Portuguesa Anotada», tomo I, 2ª edição, Coimbra Editora, 2010, páginas 270 a 273, que integra funções públicas que, não correspondendo a cargos políticos em sentido estrito, se caracterizam por assumir uma componente política relevante, impliquem uma participação ativa no exercício de funções soberanas, exijam uma ligação de fidelidade ao Estado, permitam o exercício autónomo de prerrogativas públicas ou em que exista uma ampla liberdade na fixação do âmbito da persecução do interesse público acompanhada de poderes de autoridade.

(art. 11.º/1 do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março). Isto porque, conforme sublinha JOÃO BILHIM<sup>50</sup>, o júri tem de apresentar três candidatos ao membro do governo para ele escolher um, pelo que as boas práticas recomendam que se entreviste o dobro do número a selecionar.

Num segundo momento dá-se a entrevista de avaliação em que participam apenas os 6 candidatos selecionados que são convocados, através do endereço eletrónico indicado na candidatura, com cinco dias úteis de antecedência da data marcada (11.º/3 do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março). Esta entrevista de avaliação é, nos termos do art. 10.º/2 do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março, composta, por um lado, pela avaliação de competências (a qual é integrada por um conjunto de provas que permitem identificar o perfil de competências do candidato e cujo resultado não serve para excluir ou avaliar autonomamente os candidatos, só sendo valorado por cada membro do júri em sede de entrevista) e, por outro lado, pela entrevista pessoal (que consiste numa análise estruturada e aprofundada dos critérios previstos, sustentada pela descrição de comportamentos ocorridos em situações reais e vivenciadas pelo candidato<sup>51</sup>). A entrevista é estruturada, possui um guião (havendo uma pergunta para cada um dos 12 critérios) e tem a duração de 30 minutos (art. 10.º/5 do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março), sendo que por cada entrevista de avaliação é elaborado pelo júri, individualmente ou em conjunto, um parecer qualitativo sobre cada um dos candidatos, que consta da ata final (art. 10.º/6 do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março). Com base nesta ata, o júri elabora um relatório final, que é remetido ao membro do Governo, através do Presidente da CReSAP, indicando fundamentadamente, por ordem alfabética, os três candidatos com condições para preencher o cargo (art. 10.º/7 e 8 do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março) dos quais, obrigatoriamente, o membro do Governo nomeará um (19.º/8 da Lei n.º 2/2004).

Uma questão relevante é a do acesso às atas do júri e outras informações, dispondo-se que as deliberações do júri devem ser fundamentadas e registadas por escrito, podendo os candidatos ter acesso, nos termos da lei, às atas (15.º/3 do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março). Neste domínio, o art. 23.º/1 e 2 do Despacho n.º 5552/2014 estabelecia que o procedimento concursal conducente ao recrutamento e seleção dos candidatos ao exercício de direção superior, sob responsabilidade da CReSAP, era sigiloso, bem como tinham um carácter sigiloso os dados inscritos na plataforma eletrónica dos procedimentos concursais da CReSAP e respetivos anexos quando se tratassem de documentos nominativos, sendo apenas de conhecimento público os três nomes que, ordenados alfabeticamente, integravam a proposta de designação ao membro do Governo (art. 23.º/3 do Despacho n.º 5552/2014). Hoje, o reformulado art. 23.º do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março, estabelece, em linha com o art. 15.º da CReSAP, que os membros da Comissão, pessoal que lhe preste apoio e outros colaboradores eventuais, estão especialmente obrigados ao dever de sigilo que comporta, designadamente, a obrigação de não divulgação pública dos factos, circunstâncias e critérios do júri, bem como da identidade dos candidatos até à decisão final de designação.

---

<sup>50</sup> João Bilhim, «O mérito nos processos de seleção da alta direção da Administração Pública portuguesa: mito ou realidade?» in Sequência, n.º 65, dezembro de 2012, página 66.

<sup>51</sup> Com a entrevista o júri procura obter, através de uma relação interpessoal, não só informações sobre comportamentos profissionais diretamente relacionados com as competências consideradas essenciais para o exercício do cargo, como clarificar eventuais pontos ambíguos do currículo e ainda aprofundar ou detalhar aspetos pertinentes para o diagnóstico do mérito do candidato. Naturalmente que, conforme se sublinha em Comissão Europeia, «Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners (2017 edition)», Publications Office of the European Union, 2017, página 108, a entrevista é premiável a uma certa subjetividade e ao risco de favoritismo pessoal pelo que será sempre necessário, por razões de justiça e igualdade de tratamento, que sejam estabelecidas regras gerais claras sobre o modo como são conduzidas estas entrevistas.

Diga-se que todo este procedimento é considerado urgente e de interesse público, não havendo lugar a audiência de interessados (art. 19.º/18 da Lei n.º 2/2004 e art. 16.º e 22.º/1 do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março), sendo que das deliberações do júri, pode caber reclamação (sem efeito suspensivo – art. 19.º/19 da Lei n.º 2/2004) a apresentar junto do Presidente da CReSAP, no prazo de cinco dias, devendo este solicitar ao respetivo júri, uma apreciação fundamentada, a qual lhe deverá ser presente no prazo de cinco dias, para resposta ao interessado (22.º/2 do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março).

Findo o procedimento com o envio pela CReSAP da *shortlist* de três candidatos com condições para preencher o cargo (art. 10.º/7 e 8 do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março) entra-se no período de intervenção do membro do Governo que tenha o poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão onde se insere o cargo em causa que tem obrigação de escolher e nomear um desses 3 candidatos apresentados (19.º/8 da Lei n.º 2/2004). No entanto, relativamente a esta escolha importa sublinhar três notas. Em primeiro lugar, importa sublinhar que a lógica assumida pela Lei n.º 2/2004 é a de que qualquer um destes 3 candidatos apresentados pela CReSAP está apto (em termos idênticos) a ocupar o lugar. Em segundo lugar, importa sublinhar que, conforme tem afirmado a escassa jurisprudência que se debruçou sobre esta matéria<sup>52</sup>, este é um plano do exercício da competência discricionária do membro do Governo que aqui intervém. Em terceiro lugar, importa sublinhar que esta discricionariedade foi limitada (e bem), por via da alteração, pelo estabelecimento de um prazo máximo de 45 dias (a contar da receção da *shortlist*) para que ocorra o provimento por despacho do membro do Governo (art. 19.º/12 da Lei n.º 2/2004), podendo previamente existir uma entrevista de avaliação aos 3 candidatos a levar a cabo pelo membro do Governo (art. 19.º/8 da Lei n.º 2/2004).

### **3.2 A CReSAP e o recrutamento dos membros dos conselhos diretivos dos institutos públicos de regime comum**

Os membros dos conselhos diretivos dos Institutos Públicos de regime comum são designados por despacho do membro do Governo da tutela na sequência via procedimento concursal que, por via da remissão operada pelo art. 19.º/4 da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, para a Lei n.º 2/2004, fica a cargo da CReSAP em termos similares aos existentes no plano dos dirigentes superiores.

### **3.3 A intervenção da CReSAP no recrutamento dos gestores públicos**

No plano dos gestores públicos<sup>53</sup> - designados por nomeação - a CReSAP tem uma intervenção em dois níveis distintos. Num primeiro nível intervém, nos termos do art. 12.º/3 do DL n.º 71/2007, de 27 de março, na definição, por regulamento, dos critérios aplicáveis na

---

<sup>52</sup> Veja-se, por exemplo, o acórdão do Tribunal Central Administrativo de 12/02/2015, Proc. 11748/15.

<sup>53</sup> Nos termos do art. 1.º/1 do DL n.º 71/2007, de 27 de março, considera-se gestor público quem seja designado para órgão de gestão ou administração das empresas públicas. Por seu turno o art. 5.º/1 DL n.º 133/2013, de 03 de Outubro, estabelece que são empresas públicas as organizações empresariais constituídas sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante em virtude da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto ou do direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização. Assim, de fora ficam, os gestores das organizações empresariais que tenham uma participação permanente do Estado ou de quaisquer outras entidades públicas estaduais que não origine uma influência dominante e os gestores dos setores empresariais regionais e municipais (não obstante dos respetivos regimes jurídicos o poderem determinar).

avaliação de candidatos a cargos de gestor público (algo que já está estabelecido por via do Despacho n.º 7533/2013).

Num segundo nível de intervenção, procede à avaliação de adequação de perfil da personalidade constante da proposta de designação enviada pelo membro do Governo responsável pela tutela da entidade (art. 5.º/1 do Despacho n.º 7533/2013), sendo que o parecer resultante desta avaliação não é vinculativo (art. 13.º/3 DL n.º 71/2007, de 27 de março). Para o efeito a CReSAP leva obrigatoriamente a cabo, com base num conjunto de documentos (currículo, questionário de autoavaliação e perfil do cargo), a avaliação curricular da personalidade constante da proposta de designação e pode eventualmente realizar uma entrevista de avaliação de competências e aplicar outros métodos de avaliação (art. 13.º/4 DL n.º 71/2007, de 27 de março e art. 6.º do Despacho n.º 7533/2013, sendo que se realizam nos termos do art. 7.º e 8.º do referido despacho).

Note-se que, à luz do art. 6.º do Despacho n.º 7533/2013 e contrariamente ao que sucede com outros casos, no caso dos gestores públicos e dos vogais dos conselhos de administração das entidades reguladoras a CReSAP não pode aplicar outros métodos de seleção para além dos dois referidos.

Este procedimento de avaliação da adequação é urgente (art. 13.º/1 do Despacho n.º 7533/2013) e o parecer deve surgir no prazo de 10 dias após receção do pedido do membro do governo (art. 13.º/2 do Despacho n.º 7533/2013). É a Comissão Técnica Permanente - constituída pelos três vogais permanentes e pelo presidente da CReSAP, sendo um deles designado como relator – quem assegura a efetivação deste procedimento (artigos 9.º a 11.º do Despacho n.º 7533/2013) e quem decide por maioria a aprovação do parecer (art. 12.º/1 do Despacho n.º 7533/2013). O parecer deve ser publicitado, na sua parte conclusiva, nos casos de efetiva designação da personalidade (art. 17.º/4 dos Estatutos da CReSAP) e todo o procedimento que leva a ele é sigiloso, impendendo sobre todos os intervenientes um dever de sigilo (art. 14.º do Despacho n.º 7533/2013).

### **3.4 A intervenção da CReSAP e da Assembleia da República no recrutamento dos membros dos conselhos de administração das entidades reguladoras**

O conselho de administração das entidades reguladoras é um órgão composto por um presidente e até três vogais (art. 17.º/1 Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto). Estes quatro elementos são indicados pelo membro do Governo responsável pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora (art. 17.º/2 Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto) e são designados por resolução do Conselho de Ministros, tendo em consideração o parecer fundamentado da comissão competente da Assembleia da República (art. 17.º/3 Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto). A emissão desse parecer da Assembleia da República é precedida por uma audição na comissão parlamentar competente (no âmbito da área de atuação da entidade), a pedido do Governo, e é acompanhado de parecer da CReSAP relativo à adequação do perfil do indivíduo às funções a desempenhar, incluindo o cumprimento das regras de incompatibilidade e impedimento aplicáveis (art. 17.º/4 Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, constando essas incompatibilidades e impedimentos do art. 19.º da mesma Lei). Note-se, ainda, que este parecer não é vinculativo (por força do art. 2.º/3 conjugado com art. 13.º/3 do DL n.º 71/2007, de 27 de março) e que existem regras referentes a um equilíbrio de

género que devem ser consideradas (art. 17.º/8 da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que estabelece que o provimento do presidente do conselho de administração deve garantir a alternância de género e o provimento dos vogais deve assegurar a representação mínima de 33% de cada género). Apesar do parecer não ser vinculativo, não deixa de ser relevante politicamente quer o Parecer quer a audição na Assembleia da República. Houve casos na XIII legislatura em que os nomes sugeridos pelo governo, apesar de não terem sido excluídos pela CReSAP, acabaram não sendo indigitados na sequência de audições na Assembleia da República e respetivos pareceres.

É de referir que esta intervenção da CReSAP é regulada pelo Despacho n.º 7533/2013 (que engloba estes “dirigentes” no conceito de gestor público – art. 2.º/2, o que fazia sentido à luz do revogado art. 48.º/1 f) do DL n.º 71/2007, de 27 de março), o que significa que esta intervenção é idêntica aquela que existe no plano dos gestores públicos. Deste modo, o processo de solicitação de parecer dá entrada na CReSAP por iniciativa do membro do Governo responsável pela tutela da entidade (art. 5.º/1 do Despacho n.º 7533/2013), sendo realizada obrigatoriamente a avaliação curricular e, se se considerar necessário, entrevista de avaliação de competências (art. 6.º do Despacho n.º 7533/2013, que se realizam nos termos do art. 7.º e 8.º do referido despacho). Note-se que, à luz do art. 6.º do Despacho n.º 7533/2013 e contrariamente ao que sucede com outros casos, no caso dos vogais dos conselhos de administração das entidades reguladoras a CReSAP não pode aplicar outros métodos de seleção para além dos dois referidos.

Este procedimento de avaliação da adequação da personalidade indigitada é urgente (art. 13.º/1 do Despacho n.º 7533/2013) e o parecer/relatório deve surgir no prazo de 10 dias após receção do pedido do membro do governo (art. 13.º/2 do Despacho n.º 7533/2013). É a Comissão Técnica Permanente - constituída pelos três vogais permanentes e pelo presidente da CReSAP, sendo um deles designado como relator – quem assegura a efetivação deste procedimento (artigos 9.º a 11.º do Despacho n.º 7533/2013) e quem decide por maioria a aprovação do parecer (art. 12.º/1 do Despacho n.º 7533/2013). O relatório/parecer deve ser publicitado, na sua parte conclusiva, nos casos de efetiva designação (art. 17.º/4 dos Estatutos da CReSAP) e todo o procedimento que leva a ele é sigiloso, impendendo sobre todos os intervenientes um dever de sigilo (art. 14.º do Despacho n.º 7533/2013).

Por fim, importa notar que nunca deve descurar-se a importância dos Estatutos das Entidades Reguladoras que podem conter especificações e concretizações às normas que temos vindo a referir<sup>54</sup>. De todo o modo, da análise que fizemos não detetámos especificidades quanto ao procedimento de designação dos membros do conselho de administração, havendo no geral uma repetição do disposto no art. 17.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

---

<sup>54</sup> Veja-se o art. 12.º do Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro (Estatutos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões), o art. 10.º do Decreto-Lei n.º 5/2015, de 8 de janeiro (Estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários), os artigos 13.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto (Estatutos da Autoridade da Concorrência), o art. 28.º do Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril (Estatutos da Entidade Reguladora de Serviços Energéticos), o art. 18.º do Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março (Estatutos da Autoridade Nacional de Comunicações), o art. 13.º do Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março (Estatutos da Autoridade Nacional de Aviação Civil), o art. 18.º da Lei n.º 10/2014, de 6 de março (Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos) e o art. 35.º do Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto (Estatutos da Entidade Reguladora da Saúde). O Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes) é omissivo quanto ao processo de designação dos membros do seu conselho de administração.

### 3.5 A CReSAP e o recrutamento dos dirigentes equiparados

Outra importante intervenção da CReSAP ocorre no recrutamento dos chamados dirigentes equiparados. Conforme foi sucessivamente assinalado em diversos relatórios de atividade e de contas da CReSAP<sup>55</sup> existe, hoje, um conjunto de organismos que têm cargos dirigentes que não se reconduzindo plenamente às características típicas dos cargos dirigentes superiores de 1º e de 2º grau (por exemplo, no tocante aos períodos de mandato ou aos regimes de recrutamento), estão sujeitos a uma equiparação parcial com estes cargos em relação a certos aspetos (como, por exemplo, para efeitos remuneratórios). Encontramos cargos deste género nos institutos públicos de regime especial (os diretores dos organismos distritais de segurança social ou os administradores e secretários das instituições de ensino superior) e nos institutos públicos de regime comum (como parece ser o caso das ACES integrados nas ARS).

Nesses casos existe, em geral, um grande vazio legal, porém a prática tem apontado para que aqui se apliquem os princípios de transparência, isenção e meritocracia que motivaram a alteração dos modelos de recrutamento e seleção de dirigentes e gestores públicos, sendo que, nesta linha, a CReSAP, nos termos do art. 11/i) dos seus Estatutos (aprovados pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro), possui o dever de cooperar com entidades públicas em matéria de recrutamento e seleção na Administração Pública.

Face a isto e em similitude com a solução que atualmente vigora no processo de designação dos gestores públicos, o Governo passou a solicitar à CReSAP um parecer de avaliação curricular e de adequação de perfil das personalidades a designar para titulares destes cargos de dirigentes equiparados. Conforme sublinhou JOÃO BILHIM<sup>56</sup>, todo o processo conducente ao parecer é idêntico - em quase tudo - ao existente quanto aos gestores públicos e aos vogais de conselhos de administração das entidades reguladoras, sendo a única especificidade o facto de esse parecer ser vinculativo para o decisor (contrariamente ao que sucede com os gestores públicos).

Por fim, diga-se, porém, que, por exemplo, no plano da nomeação dos diretores executivos dos agrupamentos de centros de saúde do Serviço Nacional de Saúde (ACES), por via das alterações ao Decreto-Lei n.º 28/2008, de 22 de fevereiro, introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 253/2012, houve um desvio a este procedimento de designação estabelecendo-se que o diretor executivo é designado pelo membro do Governo responsável pela área da saúde, sob proposta fundamentada do conselho diretivo da respetiva Administração Regional de Saúde, I. P. (ARS, I. P.), ou pelo conselho diretivo da ARS, I. P. (por delegação), devendo ser acompanhada de avaliação, não vinculativa, de currículo e de adequação de competências ao cargo de diretor executivo da personalidade a que respeita a proposta de designação, realizada pela CReSAP (art. 19.º/5 Do Decreto-Lei n.º 28/2008).

---

<sup>55</sup> Veja-se, por exemplo, o relatório de atividade e contas de 2014, páginas 48 e 49 (disponível em: <http://www.CReSAP.pt/menu-geral-docman/relatorioatividades/346-relato-rio-de-atividades-e-contas-2014/file>).

<sup>56</sup> João Bilhim, «O mérito nos processos de seleção da alta direção da Administração Pública portuguesa: mito ou realidade?» in Sequência, n.º 65, dezembro de 2012, página 69.



### 3.6. A não-intervenção da CReSAP no plano dos municípios e do sector empresarial local

No plano dos municípios importa distinguir duas realidades. Por um lado, temos o plano dos titulares de cargos de direção superior das Câmaras Municipais e dos serviços municipalizados, onde não existe intervenção da CReSAP, tendo em conta o disposto no art. 11.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto, ainda que o processo de recrutamento e seleção ocorra por via de procedimento concursal (sob a égide dos órgãos locais e com uma possibilidade de intervenção de uma entidade pública competente – prevista no art. 13.º/5 da Lei n.º 49/2012, de 29 de Agosto e que possibilita a intervenção da CReSAP).

Por outro lado, temos o plano dos gestores das empresas locais em que à luz do art. 30.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, seguindo a interpretação feita por PEDRO GONÇALVES<sup>57</sup>, também não existe intervenção da CReSAP no processo, uma vez que ali se estabelece que estes gestores são eleitos nos termos da lei comercial e não nomeados, pelo que ainda que haja uma remissão para o DL n.º 71/2007, de 27 de Março, este não se aplica quanto ao processo de recrutamento e seleção gestores das empresas locais (uma vez que nada em nenhum dos diplomas aponta nesse sentido).<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Pedro Costa Gonçalves, «Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local», Almedina, 2012, página 156.

<sup>58</sup> Note-se que isso não impediu que a CReSAP tivesse tido intervenção num procedimento de designação de um gestor de uma empresa local a pedido da Câmara Municipal do Funchal – conforme se demonstra no Relatório de Atividades da CReSAP de 2017, página 43 (disponível em: <http://www.CReSAP.pt/sobre/instrumentos-de-gestao>).

## 4. Os pontos críticos do atual modelo

A criação da CReSAP foi um passo em frente na seleção de pessoal dirigente. Há hoje muito mais informação pública e maior transparência na seleção de pessoal dirigente. Pessoas sem qualquer currículo auto excluíam-se de se candidatarem a certos cargos e há agora mais incentivos para a formação académica e profissional. Porém, é desejável melhorar o modelo atual e para isso é importante olhar para algumas importantes críticas que lhe têm sido feitas.

A primeira dimensão problemática liga-se à apreciação geral que é feita sobre a sua aplicação prática que vai entendendo que, não obstante se reconhecer em termos teóricos que se pretende colocar uma componente meritocrática e reduzir a politização no plano do recrutamento dos cargos de topo da administração pública, também existe uma certa perceção de que esta intervenção da CReSAP é, por vezes, uma forma de legitimar e dar um cunho técnico a nomeações de carácter essencialmente político. Agrava esta perceção o facto de, não obstante este novo modelo, continuar a existir uma mudança dos cargos dirigentes ao sabor da alternância de partidos políticos no governo (uma vez que o, amplamente invocado, art. 25.º/1, e) iv) da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, permite a cessação da comissão de serviço por despacho fundamentado na necessidade de imprimir uma nova orientação à gestão dos serviços).

A segunda dimensão problemática insere-se no plano do procedimento de recrutamento e seleção dos cargos de direção superior e relaciona-se com os métodos de seleção aplicáveis e a aspetos com eles relacionados, tendo surgido por via da intervenção do Provedor de Justiça em 2014 (através de carta à CReSAP). Nessa intervenção o Provedor de Justiça mostrou-se crítico de dois aspetos relevantes. Por um lado, criticou o art. 11.º/1 do Despacho n.º 5552/2014 (hoje constante do mesmo artigo do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março), que estabelece que apenas os 6 candidatos mais bem classificados na avaliação curricular devem passar à fase de entrevista de avaliação, por se tratar de uma norma arbitrária, tendo defendido que todos os candidatos que obtivessem um resultado positivo em sede de avaliação curricular deveriam passar à fase seguinte (sustentando tal entendimento com base no art. 19.º/1 da Lei n.º 2/2004 que, na sua redação nos termos da Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro, estabelecia que realizavam entrevista de avaliação todos os “candidatos habilitados para o procedimento”). Note-se que, por via da sexta alteração à Lei n.º 2/2004 introduzida pela Lei n.º 128/2015, de 03 de Setembro, a redação do art. 19.º foi alterada, eliminando a referência aos “candidatos habilitados” (passando a dispor apenas sobre a obrigatoriedade da realização de avaliação curricular e da entrevista de avaliação) e adotando uma redação mais ambígua quanto aos termos em que se processam os métodos de seleção - deixando a sua clarificação (ainda mais) para o plano do Despacho Regulamentar da CReSAP regulador da tramitação do procedimento.

Por outro lado, defendeu, também, a necessidade de uma fundamentação mais clara e menos abstrata das decisões da CReSAP no âmbito deste procedimento, afirmando a necessidade de um modelo em que “a avaliação curricular seja feita de tal forma que o candidato possa conhecer a avaliação que lhe foi atribuída relativamente a cada critério ou parâmetro de avaliação, bem como a avaliação atribuída aos demais candidatos” e que “seja elaborado para a entrevista um guião de avaliação que especifique os diversos parâmetros sujeitos a avaliação, bem como a valoração que deles pode ser feita pelo júri”.

A terceira dimensão problemática prende-se com a existência de um conjunto de espaços abertos na Lei que permitem uma certa fuga ao quadro legal existente, sendo de destacar três tipos de situações concretas. A primeira prende-se com previsão no art. 19.º/9 da Lei n.º 2/2004 de uma norma que estabelece que, na situação de procedimento concursal em que não haja um número suficiente de candidatos para integrar a *shortlist* dos três nomes a propor ao Governo ou em que o mesmo fique deserto, a CReSAP deverá proceder à reabertura do procedimento concursal e, verificando-se o mesmo resultado, pode o membro do Governo competente proceder a recrutamento por escolha, de entre indivíduos que reúnam o perfil definido pelo aviso de abertura, os quais são sujeitos a avaliação, não vinculativa, de currículo e de adequação de competências ao cargo, realizada pela CReSAP. Segundo o Relatório anual de atividades da CReSAP para o ano de 2018<sup>59</sup>, esta situação parece não ser frequente uma vez que nesse ano existiram apenas 11 procedimentos (num total de 149 procedimentos concursais) em que houve repetição do aviso de abertura por este motivo, dos quais apenas 4 continuaram a não permitir obter uma *shortlist*. Esta norma permite, nos termos em que está desenhada, por um lado, uma menor transparência junto dos cidadãos, uma vez que não existe qualquer publicação dos fundamentos que levaram à impossibilidade de designação dos três nomes a propor ao Governo, não obstante o Despacho n.º 4032/2016 prever no seu art. 14.º/2 j) a obrigatoriedade de o júri ter de elaborar um relatório a entregar ao presidente da CReSAP que fundamente a necessidade de abertura de um novo procedimento concursal. Esta situação é menos eficiente, uma vez que que poderá suceder que a CReSAP não identifique os três nomes para a *Shortlist*, mas identifique um ou dois candidatos que considere que reúnem as competências necessárias para o exercício das funções sujeitas a concurso, sendo incompreensível nesse caso que haja novo e desnecessário dispêndio de meios com um novo procedimento concursal que no fim de contas poderá terminar com o mesmo resultado. Por fim, esta norma permite, também, que, devido a uma ineficiência, haja a utilização de uma eventual válvula de escape oferecida ao Governo que, assim, poderá ocupar com total discricionariedade um cargo de direção superior à margem das regras e procedimentos legalmente previstos – assegurando uma discricionariedade idêntica à que existe, de forma justificada, quanto aos gestores públicos (já que, tal como nessa sede, requer apenas um mero parecer não vinculativo da CReSAP).<sup>60</sup>

A segunda situação possível prende-se com a previsão nos art. 24.º/3 e 4 da Lei n.º 2/2004 que, em caso de não renovação da comissão de serviço, as funções podem ser asseguradas em regime de gestão corrente por um prazo máximo de 90 dias ou, transitoriamente, em regime de substituição até à designação de novo titular. No caso do regime de substituição deve atentar-se ainda ao disposto no art. 27.º da Lei n.º 2/2004 que estabelece que passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar a substituição deverá cessar, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular, situação em que o único limite temporal legalmente previsto é o da cessação imperativa da substituição no prazo de 45 dias após a entrega pelo júri da *shortlist* dos 3 nomes ao Governo sem que se tenha procedido à designação. As regras do regime de substituição, muito menos exigentes que as existentes para o regime de gestão corrente, permitem que se beneficie objetivamente aqueles que nele são colocados em substituição uma vez que, por um lado, ficam em situação de vantagem em face dos eventuais candidatos no procedimento concursal para preenchimento do cargo em

---

<sup>59</sup> Conforme os dados apresentados no Relatório de Atividades da CReSAP de 2018, página 25 (disponível em: <http://www.CReSAP.pt/menu-geral-docman/relatorioatividades/1102-relatorio-de-atividades-de-2018/file>).

<sup>60</sup> Como se verá na secção seguinte não somos contra a discricionariedade, mas a favor, de forma transparente e para certos casos devidamente identificados.

causa (já que não existe nenhuma regra que impeça que a pessoa que preenche o cargo em regime de substituição possa concorrer ao procedimento concursal para preenchimento do cargo) e, por outro lado, no caso (comum) do candidato colocado em regime de substituição ser o candidato selecionado no final do procedimento concursal e de posteriormente ver a sua comissão de serviço renovada poderá ocupar o cargo por um período superior aos 10 anos previstos no art. 19.º/14 da Lei n.º 2/2004 como limite máximo de duração das comissões de serviço, uma vez que o período em que o cargo é ocupado em regime de substituição é contabilizado como tempo de serviço prestado no cargo anteriormente ocupado ou no lugar de origem (art. 27.º/7 da Lei n.º 2/2004) e não como tempo de serviço do cargo dirigente em causa, o que acaba por defraudar o regime legal aplicável.

A terceira e última situação que merece reflexão prende-se com o facto de os cargos de direção intermédia, ao contrário dos cargos de direção superior, não terem quaisquer limites de renovação, já que o art. 21.º/9 da Lei n.º 2/2004 estabelece que a comissão de serviço destes cargos poderá durar pelo período de três anos e ser renovável por iguais períodos de tempo (sem quaisquer limites). Faz sentido que o mandato acumulado dos cargos de direção intermédia seja superior ao que existe quanto aos cargos de direção superior, contudo é incompreensível que não haja qualquer limite à duração agregada das comissões de serviço. A inexistência de um limite à renovação destas comissões de serviços não só permite uma pouco saudável eternização nestes cargos, como, também, assegura um benefício objetivo a estes dirigentes no caso de quererem ser candidatos a um procedimento concursal para provimento de cargo de direção superior. Um fator adicional agravante, é que muito longas permanências em cargos de direção intermédia, impede a ascensão de jovens quadros a cargos de direção intermédia, deste modo impossibilitando-os de melhorarem o seu currículo e de alcançar a prazo posições de chefia.

Voltando aos problemas do atual modelo, a quarta dimensão problemática continua inserida no plano de procedimento de recrutamento e seleção dos cargos de direção superior, mas agora no plano das garantias dos candidatos e prende-se com a afirmação do carácter sigiloso da informação do procedimento concursal (art. 23.º do Despacho n.º 5552/2014). Esta norma foi objeto de crítica do Provedor de Justiça (na referida carta de 2014), tendo, também, sido objeto de apreciação em alguns pareceres da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos<sup>61</sup> (CADA). Segundo o entendimento destas entidades esta norma põe em causa os direitos fundamentais de acesso à informação e aos documentos administrativos e de acesso à tutela jurisdicional efetiva, não sendo posta em causa a intimidade da vida privada dos restantes candidatos<sup>62</sup> uma vez que há um interesse direto, pessoal e legítimo do requerente (não só pela posição de candidato, mas, também, porque só com o acesso a esta informação – e em particular quanto ao itinerário cognoscitivo e valorativo seguido pelo júri - pode, de forma consciente e esclarecida, decidir se e em que termos impugna ou não impugna o ato de designação). Além disto, viola a Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto<sup>63</sup>, o que põe em causa o

---

<sup>61</sup> Vejam-se, no plano dos procedimentos referentes ao provimento de cargos de direção superior, os pareceres da CADA com o n.º 031/2014 de 11/02/2014 e com o n.º 250/2014 de 15/07/2014 e, no plano dos procedimentos referentes aos gestores públicos, o parecer da CADA com o n.º 010/2014 de 14/01/2014, disponíveis em: [www.cada.pt](http://www.cada.pt).

<sup>62</sup> Já que, segundo a CADA, estamos perante informações funcionais, juízos de valor e apreciações referentes ao exercício de funções públicas e que se ligam à utilização de dinheiros públicos e à prossecução do interesse público, o que exige uma ainda maior transparência. No caso de existir informação merecedora de reserva essa informação deve ser dada, expurgando-se as partes sujeitas a reserva.

<sup>63</sup> Note-se que esta Lei foi revogada pela Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, que, por via do art. 3.º/1 b), alterou o conceito de documento nominativo que deixa de ser definido por referência à “reserva da intimidade da vida privada” (como sucedia no art. 3.º/1 b) da Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto) e passa a ser definido por referência “aos dados pessoais, definidos nos termos do regime legal de proteção de dados pessoais”, o que alarga o âmbito dos documentos qualificados como documentos nominativos já que o art. 3.º/a) da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, define dados pessoais como

princípio da hierarquia das fontes normativas - que obsta a que o regime de um diploma de natureza regulamentar se sobreponha ao estatuído em diploma de natureza legislativa. Estas críticas surtiram efeito e fizeram com que, hoje, o reformulado art. 23.º do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março, estabeleça apenas, em linha com o art. 15.º da CReSAP e numa lógica mais transparente, que os membros da Comissão, pessoal que lhe preste apoio e outros colaboradores eventuais, estão especialmente obrigados ao dever de sigilo que comporta, designadamente, a obrigação de não divulgação pública dos factos, circunstâncias e critérios do júri, bem como da identidade dos candidatos até à decisão final de designação.

A quinta dimensão problemática insere-se no plano das garantias dos candidatos e prende-se com o estabelecimento de um prazo de 5 dias para impugnação (art. 22.º/2 do Despacho n.º 4032/2016, de 21 de março). O Provedor de Justiça manifestou, em 2014 (na já referida carta), reservas quanto a esta norma pelo facto de esta estabelecer um prazo que era substancialmente mais curto e que era distinto do prazo geral de 15 dias previsto no art. 162º do antigo Código do Procedimento Administrativo (CPA). De resto quanto a esta norma importa referir duas breves notas. Por um lado, é importante sublinhar que face ao art. 191.º do novo CPA, aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 07 de janeiro, o prazo de impugnação continua a ser de 15 dias. Porém, deixa-se a ressalva que só o será se a Lei não estabelecer outro prazo, pelo que o prazo de 5 dias ainda que menos garantístico não traz problemas de conjugação com este diploma. Por outro lado, importa sublinhar que se é verdade que a fixação de um prazo de impugnação de 5 dias não é um exclusivo desta lei (já que, por exemplo, no plano do SIADAP se estabelece um prazo de 5 dias para reclamação quanto à decisão de homologação da avaliação de desempenho proposta - art. 72.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro), também é verdade que no plano do recrutamento de trabalhadores em funções públicas o prazo de impugnação/reclamação fixado é o prazo geral do CPA - portanto 15 dias - o que faz com que esta seja uma diferenciação que é impercetível (tendo em conta a maior importância dos cargos em jogo e até a maior complexidade do procedimento que lhe está subjacente).

---

“qualquer informação, de qualquer natureza e independentemente do respetivo suporte, incluindo som e imagem, relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável”, considerando-se “identificável a pessoa que possa ser identificada direta ou indiretamente, designadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social”. Note-se que, em nosso entender, esta alteração legislativa não põe em causa o entendimento base da CADA já que, como se disse, no caso destas informações estamos perante informações funcionais, juízos de valor e apreciações referentes ao exercício de funções públicas e que se ligam à utilização de dinheiros públicos.

## 5. Que reforma? Que mudanças?

Feita a análise do modelo atual e apontadas as principais dimensões problemáticas do mesmo, importa agora olhar para mudanças possíveis tendo em vista a respetiva melhoria que merecem ser ponderadas e debatidas, dada a experiência já adquirida nestes anos, com vista a uma decisão política no sentido da sua reformulação.

### 5.1 Maior autonomia e independência da CReSAP

A primeira mudança, prosseguindo a lógica de reforço dos deveres de *accountability* perante a Assembleia da República, que norteou a primeira alteração dos Estatutos da CReSAP (constantes da Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro) operada pela Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro, poderia passar, conforme sublinharam JOÃO BILHIM e GONÇALO CASTILHO DOS SANTOS<sup>64</sup>, por ir mais longe e retirar a CReSAP da esfera de dependência do Governo, colocando-a na esfera de dependência da Assembleia da República de modo a conseguir-se uma redução da influência política do Governo sobre esta entidade que se pretende independente. De resto, conforme notam os autores referidos, a CReSAP é, hoje, a única das entidades supostamente independentes que funciona junto do membro do Governo responsável pela Administração Pública (art. 1.º/1 dos Estatutos), uma vez que a generalidade das entidades administrativas independentes ou funcionam junto da Assembleia da República (como sucede, por exemplo, com a Comissão Nacional de Eleições ou a Comissão Nacional de Proteção de Dados) ou têm regime estatutário omissivo nesse ponto (Entidade Reguladora da Comunicação Social) ou encontram-se “adstritas ao Governo” com elevados graus de independência e autonomia funcionais e institucionais (como sucede com a generalidade das entidades reguladoras à luz do art. 9.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, conjugado com os respetivos estatutos). Se é verdade que esta seria uma mudança que asseguraria uma melhor prossecução do interesse público e uma mitigação do risco de captura clientelar e política do Estado, também é verdade que é uma mudança estrutural que carece de uma reflexão e discussão mais aprofundada na doutrina e na sociedade civil, o que impossibilita que se consagre esta alteração de imediato. No quadro atual parece-nos ser mais viável assegurar que a CReSAP goze de uma efetiva autonomia, com particular relevo para a existência de um quadro de pessoal próprio, que lhe permita exercer com uma maior independência do Governo as funções que lhe estão conferidas.<sup>65</sup> Essa alteração poderia ser feita por via da consagração de autonomia administrativa e financeira da CReSAP, o que pressupunha a criação de receitas próprias (e.g. todos os processos concursais e pareceres passariam a ser pagos) e de recursos humanos adequados para a implementação das suas competências. Adicionalmente, uma alteração do método de escolha do seu Presidente, por exemplo por via da exigência de que após a audiência na Assembleia da República tenha de haver um parecer sobre a adequação do perfil do

---

<sup>64</sup> João Bilhim e Gonçalo Castilho dos Santos, «A tensão entre independência e controle político: o caso das entidades portuguesas de regulação» in «Quaestio Iuris», vol. 10, n.º 03, 2017, páginas 1743 e 1744.

<sup>65</sup> A questão dos recursos humanos da CReSAP é essencial e carece de uma profunda reflexão. De resto. Em audição na Assembleia da República, no dia 18/06/2019, a Sr.ª Presidente da CReSAP, Dr.ª Júlia Ladeira, referiu que não possui um jurista e que o vínculo de alguns dos poucos funcionários é precário.

indivíduo às funções a desempenhar aprovado por uma maioria qualificada, poderia assegurar um maior consenso em torno da pessoa indigitada para o cargo<sup>66</sup>.

## 5.2 Distinguir nomeações para cargos políticos e técnicos

A segunda mudança poderia passar por um reexame, reponderação e reformulação do papel da CReSAP no recrutamento e seleção dos cargos de topo da administração. Este processo de reexame deve ter como foco central e principal a delimitação, no plano dos cargos de direção superior, de uma separação entre os cargos predominantemente técnicos - sujeitos a concurso que adaptaria o atual modelo misto de emprego conjugado com elementos de um modelo de carreira - dos cargos de confiança política, que por terem esta natureza - que assegura a ligação entre o poder político e a administração e que exige maior confiança e alinhamento político entre a tutela e o dirigente - não estariam sujeitos a concurso, estando mais alinhados temporalmente com os ciclos eleitorais e com as legislaturas, naquilo que se traduziria num modelo dual.

De resto, a necessidade desta reflexão foi apontada ao longo da XIII legislatura por alguns dos Partidos Políticos com assento na Assembleia da República<sup>67</sup>. Inclusivamente um dos autores do presente *report*, enquanto Deputado Independente e Não Inscrito, alertou por diversas vezes para a necessidade desta reflexão e apresentou o Projeto de Lei n.º 1198/XIII/4.<sup>a68</sup>, que se propunha a lançar a discussão deste tema (e de outros) durante a XIII Legislatura. Indo até mais longe o Partido Socialista (PS), em 2015, no quadro da XII Legislatura e da discussão na especialidade da Proposta de Lei n.º 333/XII/4.<sup>a</sup> (que viria a dar origem à Lei n.º 128/2015, de 3 de Setembro), sem defender a distinção entre cargos de natureza política e de natureza técnica, propôs<sup>69</sup> e defendeu publicamente, quando estava na oposição, a necessidade de a intervenção da CReSAP se traduzir num concurso até ao fim (com a CReSAP a indicar ao Governo, no final do procedimento, o candidato que obteve a classificação mais elevada, que teria de ser designado sob pena de nulidade). Esta proposta foi rejeitada em Comissão com os votos contra de PSD e CDS-PP, abstenção de PCP e BE e voto favorável do PS<sup>70</sup>.

Para se conseguir esta diferenciação clara deveria, em primeiro lugar, ser anexado à Lei 2/2004 um classificador geral dos cargos de direção superior qualificados como cargos de nomeação e confiança política, de modo a que seja possível fazer a distinção clara, no plano

---

<sup>66</sup> Uma proposta neste sentido foi apresentada por um dos autores do presente *report*, enquanto Deputado Independente e não Inscrito, no âmbito do Projeto de Lei n.º 1201/XIII/4.<sup>a</sup>, cujo curso do processo legislativo poderá ser acompanhado na seguinte ligação:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=43676>.

<sup>67</sup> A defesa da necessidade de introduzir alterações ao papel da CReSAP no recrutamento e seleção dos cargos de topo da administração e da introdução de uma distinção entre cargos de natureza política e de natureza técnica foi, por exemplo, expresso na reunião de 13 de Fevereiro de 2019 da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa pela voz dos Deputados representantes do Partido Social Democrata (PSD), do Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP) e do Partido Comunista Português (PCP) – vídeo disponível na seguinte ligação: <http://www.canal.parlamento.pt/?cid=3648&title=audicao-da-presidente-da-cresap> (com particular relevância vejam-se as declarações constantes nos tempos 3'30"; 32'00" e 1h00'00"). Noutras ocasiões ao longo da XIII Legislatura, também, o BE expressou idêntica posição.

<sup>68</sup> O curso do processo legislativo da iniciativa poderá ser acompanhado na seguinte ligação:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=43672>.

<sup>69</sup> Proposta de alteração do PS disponível na seguinte ligação:

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764e554e50526b46514c305276593356745a57353062334e4a626d6c6a6157463061585a685132397461584e7a595738764d7a55305a5446684e5745744e4752684e7930304e7a49784c57497a4e6d55745a6a63344e444a6a4f444935596a646c4c6e426b5a673d3d&fich=354e1a5a-4da7-4721-b36e-f7842c829b7e.pdf&Inline=true>.

<sup>70</sup> Relatório da discussão e votação na especialidade disponível na seguinte ligação:

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.PDF?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764e554e50526b46514c305276593356745a57353062334e4a626d6c6a6157463061585a685132397461584e7a595738764d7a55305a54466c4f5445745a6a41345a4330304f54566c4c5749324d5749744f54466b4e3252694e6d597a4e4463774c6c424552673d3d&fich=2cf13e91-f08d-495e-b61b-91d7db6f3470.PDF&Inline=true>.

dos cargos de direção superior, entre cargos de pendor essencialmente técnico e cargos de maior confiança política<sup>71</sup>.

Assim, por um lado, no plano dos cargos de nomeação e confiança política dever-se-ia adotar um procedimento idêntico ao que está hoje previsto no plano dos gestores públicos, em que a CReSAP teria uma intervenção mais ténue limitando-se a realizar uma análise da adequação das competências das personalidades indigitadas pelo governo para exercer estes cargos (por via de avaliação curricular e entrevista), cujas conclusões dariam origem a um parecer não-vinculativo que seria apresentado ao Governo. Neste contexto, deveria exigir-se que os membros do Governo promovam, sempre que possível, uma designação que contribua para a representação equilibrada de homens e de mulheres sempre que a mesma não se verifique na respetiva área governativa no plano dos cargos de confiança política. A nomeação para estes cargos deveria ter a duração da legislatura, onde a nomeação é feita. A comissão de serviço poderia ser prolongada por um período até seis meses - para assegurar uma transição de funções, caso o novo titular da tutela sobre o organismo assim o entenda - ou renovada uma vez para a legislatura seguinte.

Por outro lado, no plano dos cargos de natureza técnica dever-se-ia aperfeiçoar o atual modelo aplicável aos cargos de direção superior, com algumas mudanças cirúrgicas que se relacionam desde logo com maior transparência e competição como é desenvolvido na secção seguinte. Tratando-se de cargos de natureza essencialmente técnica seria vantajoso dar maior estabilidade a esses cargos pelo que a comissão de serviço poderia ser de seis anos em vez dos cinco anos atuais, renovável por uma vez, o que significa um máximo de doze anos no cargo.<sup>72</sup>

### 5.3 Maior transparência e paridade na seleção de nomes para cargos técnicos

Avançando com a distinção entre cargos de nomeação e confiança política e cargos de natureza essencialmente técnica, convém reforçar a transparência e o caráter competitivo da seleção dos dirigentes neste segundo caso – algo que os Projetos de Lei n.ºs 1198/XIII/4.<sup>a</sup> e 1200/XIII/4.<sup>a</sup><sup>73</sup> apresentados, durante a XIII Legislatura, por um dos autores deste *report*, enquanto Deputado Independente e Não Inscrito. Ao contrário das regras actualmente existentes em que aquilo que é feito é uma *shortlist* de três nomes, ordenados por ordem alfabética e que do conhecimento público é apenas o currículo do candidato nomeado, aquando do despacho de nomeação, somos de opinião que se deveria dar, logo no momento da apresentação da *shortlist* inicial da CReSAP, duas informações adicionais. Em primeiro lugar o Currículo de *todos* os candidatos escolhidos e em segundo a *ordem* de classificação dos candidatos, não necessariamente revelando a avaliação quantitativa dos candidatos, mas divulgando a sua ordenação. Esta maior informação colocaria obviamente uma maior pressão quer sobre a CReSAP quer sobre o poder político. A CReSAP teria de fornecer mais informação acerca do seu processo de seleção. O poder político, nomeadamente o responsável da tutela, ou escolheria o primeiro classificado ou teria um ónus adicional, porque, assim, ou escolheria o

---

<sup>71</sup> No âmbito dos cargos de confiança política dever-se-ia ponderar a introdução dos membros dos gabinetes dos membros do governo (pelo menos dos chefes de gabinete) no leque destes cargos, o que deveria ser acompanhado de uma alteração das regras de designação dos membros do gabinete (constantes do DL n.º 11/2012, de 20 de janeiro).

<sup>72</sup> Note-se que no modelo atual já é possível alcançar os doze anos consecutivos, com uma nomeação em regime de substituição que perdure por dois anos a que acrescem duas comissões de serviço.

<sup>73</sup> O curso do processo legislativo da iniciativa poderá ser acompanhado na seguinte ligação:  
<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=43675>.



primeiro classificado ou deveria justificar o facto de ter escolhido um candidato pior classificado.

Insera-se, ainda, nesta lógica de reforço da transparência dos procedimentos concursais a introdução de três alterações cirúrgicas que visam, no essencial, colmatar um conjunto de problemas ligados a um conjunto de vazios legais que na prática se têm verificado e que, em muitos casos, têm gerado vantagens objetivas a favor dos candidatos mais politicamente engajado com a visão do Governo em detrimento dos demais, o que tem contribuído para uma descredibilização dos procedimentos concursais para provimento de altos cargos dirigentes e para o defraudamento do quadro legal existente. Assim, em primeiro lugar, parece-nos que o atual art. 19.º/9 deverá ser alterado no sentido de obrigar à publicação dos fundamentos invocados pela CReSAP para a necessidade de reabertura de um segundo procedimento e no sentido de diminuir a discricionariedade que atualmente é dada ao Governo através, por um lado, da previsão da regra de que no caso de no segundo procedimento não existir o número necessário de candidatos para a *shortlist* a mesma poder conter apenas o(s) candidato(s) que a CReSAP considere reunir o perfil e competências necessárias para a ocupação do cargo devendo o Governo proceder à respetiva nomeação, e de, por outro lado, se prever que no caso de após o segundo procedimento se verificar a deserção ou a inexistência de candidatos com o perfil adequado o parecer da CReSAP relativamente ao nome proposto pelo Governo passar a ser vinculativo. Em segundo lugar, pensamos que no atual momento seria importante, pelo menos, consagrar um prazo máximo de 90 dias para a duração da substituição (equiparando-se, portanto, o regime de substituição ao regime da gestão corrente) e estabelecer que no caso de o dirigente ocupar um cargo em regime de substituição ser o escolhido pelo Governo no final do procedimento concursal o tempo de substituição seja contabilizado como tempo de serviço prestado no cargo dirigente preenchido (e não no anteriormente ocupado). Por fim, em terceiro lugar, parece-nos que se deverá consagrar um limite de quatro renovações nos cargos de direção intermédia, impedindo-se assim que o mesmo cargo seja ocupado por período superior a 15 anos.

Por seu turno, tendo em conta as alterações exigidas pela nova Lei n.º 26/2019, de 28 de março, e de uma lógica de representação equilibrada dos dois géneros, propomos que esta *shortlist* a apresentar no final do procedimento ao Governo deveria passar a incluir 2 membros (um de cada género, sempre que a avaliação de mérito e o panorama dos candidatos o permita) de modo a que seja possível aplicar o limiar de referência quanto ao equilíbrio de representação dos sexos. Esta mudança implica a consagração por via de alteração desta Lei de um leque de candidatos que passam à fase de entrevista de avaliação de 6 para 4, já que, como se disse anteriormente, as boas práticas recomendam que se entreviste o dobro do número de candidatos a selecionar. Obviamente que a CReSAP fica dispensada de observar estas regras de representação equilibrada quando o conjunto de candidatos, selecionados em função das suas competências, aptidões, experiência e formação legalmente exigíveis, não o permitir e que, quando a lista de candidatos apresentada pela CReSAP o permita, os membros do Governo devem promover a designação de pessoal dirigente que contribua para uma representação equilibrada de homens e de mulheres sempre que a mesma não se verifique na respetiva área governativa.

Finalmente, é necessário reforçar as garantias dos candidatos aos procedimentos concursais e a transparência dos processos de seleção dos altos cargos da administração e da própria

intervenção da CReSAP perante a sociedade civil. Assim, no plano do reforço das garantias dos candidatos no contexto dos procedimentos concursais destinados ao provimento dos cargos de direção superior de natureza técnica, propõe-se, por um lado e em linha com aquela que vem sendo a orientação dada pela CADA e por alguma jurisprudência, que se deixe claro que, sem prejuízo do disposto noutros diplomas, todos os candidatos têm o direito de acesso a toda a documentação concursal em que o júri se tenha baseado para formular e fundamentar as decisões proferidas no âmbito do procedimento concursal. Por outro lado, propõe-se, numa lógica que consagra em lei aquilo que já consta do art. 22.º/2 do Despacho n.º 4032/2016 (ainda que procurando assegurar uma lógica mais garantística dos direitos dos candidatos), que as deliberações tomadas pelo júri no decurso do procedimento possam ser objeto de reclamação a apresentar junto do presidente da CReSAP no prazo de 15 dias (devendo, mediante prévio requerimento pelo presidente, o referido júri procurar dar-lhe uma resposta fundamentada no prazo de 15 dias).

#### 5.4 Alargamento do parecer CReSAP a outras áreas?

A quarta mudança poderia passar por uma reflexão profunda sobre o eventual reforço do papel da CReSAP noutros campos de intervenção. Em nosso entender, por um lado, o modelo existente atualmente no plano dos gestores públicos e dos membros dos conselhos de administração das entidades reguladoras parece ser um modelo adequado e que tem tido resultados positivos, não obstante o carácter não vinculativo do sentido da pronúncia da CReSAP, pelo que deveria manter-se no seu figurino atual<sup>74</sup>. Isto não significa que não se deva refletir e debater, com o horizonte de uma reforma mais profunda na próxima legislatura, sobre a possibilidade de reforma do modelo de intervenção da CReSAP nestes dois planos e sobre a eventual alteração num sentido da consagração de um carácter vinculativo da intervenção na CReSAP nestes dois planos ou até mesmo da introdução de um procedimento concursal<sup>75</sup> - o que traria um maior escrutínio e transparência.

Por outro lado, parece-nos que deveria merecer reponderação o modelo de recrutamento e seleção existente no plano dos dirigentes superiores de 1.º grau das Câmaras Municipais regulado pela Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto. Pela nossa parte, entendemos que se poderia prever, por um lado, uma intervenção obrigatória da CReSAP, em termos idênticos aos existentes no plano dos gestores públicos e membros do conselho de administração de entidades reguladoras, com emissão de parecer, não vinculativo, sobre a adequação de competências ao cargo da personalidade a que respeita a proposta de designação surgida no final do procedimento concursal e, por outro lado, poderia prever-se a possibilidade de se adotar facultativamente, mediante deliberação da câmara municipal ou dos serviços municipalizados, um procedimento de recrutamento conduzido pela CReSAP em termos idênticos ao que propomos quanto aos cargos de direção superior de natureza técnica da administração central do Estado – o que implicará que, nesse caso, se aplique ao procedimento, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 18.º e 19.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro. Esta proposta, procurando assegurar uma maior transparência do procedimento concursal e imprimir-lhe uma

<sup>74</sup> Apenas devendo consagrar-se expressamente no plano do art. 17.º/4 da Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, a referência à natureza não vinculativa do parecer da CReSAP, naquilo que se limita a ser uma mera clarificação da realidade prática existente.

<sup>75</sup> Propondo a introdução de um procedimento concursal no plano da designação dos membros do conselho de administração das entidades reguladoras veja-se João Mendonça Gonçalves, «Da independência das autoridades reguladoras independentes», dissertação conducente ao grau de mestre no âmbito do mestrado em direito e gestão, Faculdade de Direito da Universidade Católica de Lisboa, 2014, página 44.

componente mais meritocrática, permite, nos termos em que está desenhada, que não se invada ou ponha em causa a esfera própria de livre decisão das Autarquias Locais em matéria de gestão dos seus recursos humanos e que, conseqüentemente, não se coloque em causa a vertente da autonomia local reconduzível à autonomia em matéria de pessoal (art. 243.º da CRP)<sup>76</sup>. Por fim, será, também, conveniente, em coerência com o que propomos nos outros cargos que o provimento destes cargos de direção superior contribua para uma representação equilibrada de homens e mulheres sempre que a mesma não se verifique na respetiva câmara municipal ou serviço municipalizado. Sublinhe-se que este eventual alargamento das competências da CReSAP levaria naturalmente à necessidade do reforço sustentável dos respetivos recursos humanos.

## 5.5 Suspensão de atividade partidária durante o exercício do cargo?

Finalmente, há quem considere necessária a introdução de certas restrições à influência partidária nos cargos dirigentes. Itália, como vimos, é um país exemplar na regulação deste aspeto concreto, uma vez que, ainda que recentemente se tenha querido (sem sucesso) ir mais longe, aí se consagra um impedimento dos titulares de cargos políticos ou dirigentes sindicais integrarem os júris dos procedimentos de seleção dos altos cargos dirigentes (art. 35.º/3 e) do Decreto Legislativo n.º 165, de 30 março 2001) e se impede a nomeação para cargos dirigentes de pessoas que ocupem ou tenham ocupado cargos em partidos políticos ou sindicatos nos últimos dois anos ou que tenham colaboração contínua ou relações de consultoria com partidos políticos ou sindicatos (art. 53.º/1-bis do Decreto Legislativo n.º 165, de 30 março 2001). Recentemente, em Portugal, SOUSA REGO<sup>77</sup> defendeu que para se pôr termo à captura da administração pública que se tem verificado nas últimas décadas se deveria, não consagrar limitações à mobilidade de profissionais da política para cargos dirigentes, mas, antes, consagrar-se uma inibição de exercício da atividade partidária por parte dos titulares de cargos dirigentes que uma vez nomeados deveriam suspender a militância partidária enquanto estiverem no desempenho das funções, assegurando-se assim uma sujeição plena à disciplina correspondente à natureza do organismo (e não à disciplina partidária). As duas soluções apresentadas parecem ser interessantes, sobretudo para os cargos de natureza técnica acima referidos. Contudo, não nos parece que no atual momento haja o consenso necessário para avançar para a consagração deste tipo de regras, que exigem uma discussão mais maturada junto da academia, sociedade civil e partidos políticos. Além do mais a introdução deste tipo de soluções deverá sempre ponderar com cautela o modo de assegurar a compatibilidade com os artigos 50.º/2 e 51.º/2<sup>78</sup> da Constituição da República Portuguesa, que estabelecem perentoriamente que, por um lado, ninguém pode ser privado do exercício de qualquer direito por estar ou não inscrito num partido político, não podendo prejudicar-se, portanto, o exercício a Altos Cargos Públicos em virtude dessa filiação partidária (ou não filiação), bem como, por outro lado, não podem ser prejudicados no exercício dos seus direitos políticos em virtude da ocupação de um Alto Cargo Público.

---

<sup>76</sup> Sobre esta dimensão da autonomia do poder local veja-se, por exemplo, Ana Fernanda Neves (Coord.), «Regime do pessoal das Autarquias Locais» in António Cândido de Oliveira e Carlos José Batalhão (coord.), «Jornadas dos 40 Anos do Poder Local», AEDREL, 2018, páginas 150 a 153.

<sup>77</sup> José Maria Sousa Rego, «No centro do poder: Governo e administração pública em Portugal», Fundação Francisco Manuel dos Santos, maio de 2018, páginas 88 a 92.

<sup>78</sup> Complementados pelos artigos 13.º/2, 26.º/1 e 269.º/2 da Constituição.

## 6. Conclusão

O presente *report* mostrou, com base numa avaliação crítica do atual modelo de recrutamento e seleção dos altos cargos da administração pública à luz de outras experiências e análises nacionais e internacionais, os problemas que defronta o atual modelo e que os sete anos de existência da CReSAP exigem uma reavaliação da sua função e forma de intervenção bem como a sua reforma.

Reconhecendo-se os méritos da introdução da CReSAP, colocaram-se à reflexão algumas alterações que, tendo em conta os valores essenciais de serviço público, se afiguram como necessárias em face de problemas práticos que se têm verificado ao longo dos últimos anos e que trarão uma melhoria dos processos de recrutamento e seleção de acordo com uma lógica assente nos pilares de credibilização, aprofundamento, clarificação e transparência. Advoga-se neste *report* uma reformulação do modelo atual, com uma distinção estrutural entre cargos de natureza política e de natureza técnica, uma alteração do modelo de nomeação do presidente da CReSAP num sentido de reforçar a sua independência em face do Governo, a imposição de limites de renovações nos cargos de direção intermédia, a consagração de um prazo máximo (imperativo) de 90 dias para a duração da ocupação de um cargo dirigente em regime de substituição ou a previsão da publicação obrigatória no Diário da República das conclusões constantes dos pareceres ou avaliações elaboradas pela CReSAP no âmbito dos processos de recrutamento com a sua intervenção.

Ainda que um largo espectro dos partidos políticos representados na Assembleia da República pareçam convergir quanto à necessidade de se ponderarem um conjunto de alterações legislativas ao atual modelo da CReSAP e de até ter havido uma janela de oportunidade - aberta pelos, já referidos, Projetos de Lei n.ºs 1198/XIII/4.<sup>a</sup>, 1200/XIII/4.<sup>a</sup> e 1201/XIII/4.<sup>a</sup> - para que esse debate e a decisão política ocorresse, a verdade é que a XIII Legislatura acabou por ser uma oportunidade perdida no que ao recrutamento e seleção de altos cargos públicos diz respeito. Assim, o presente *report* é um contributo para que, num futuro próximo e tendo em conta a premência do tema, se discuta de forma cuidada o modelo da CReSAP e o recrutamento e seleção de altos cargos públicos em Portugal e que após esse debate se tomem decisões políticas.

# Referências

- Aberbach, J., Robert D. Putnam, R. D., e Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard: Harvard University Press.
- Bilhim, J. (2012). “O mérito nos processos de seleção da alta direção da Administração Pública portuguesa: mito ou realidade?”. *Seqüência*, 33 (65), 57-78.
- Bilhim, J. e Santos, G. C. (2017). “A tensão entre independência e controle político: o caso das entidades portuguesas de regulação”. *Quaestio Iuris*, 10(3), 1736-1759.
- Carapeto, C. e Fonseca, F. (2005). *Administração Pública – modernização, qualidade e inovação*. Lisboa: edições Sílabo.
- Cassese, S. (2002). “Le nouveau régime de la haute fonction publique en Italie: une modification constitutionnelle”. *Revue française d'administration publique*, 104, 677-688.
- Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (2018). Relatório de Atividades da CReSAP de 2017. Lisboa: CReSAP (disponível na seguinte ligação: <http://www.CReSAP.pt/sobre/instrumentos-de-gestao>).
- Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (2019). Relatório de Atividades da CReSAP. Lisboa: CReSAP (disponível na seguinte ligação: <http://www.CReSAP.pt/menu-geral-docman/relatorioatividades/1102-relatorio-de-atividades-de-2018/file>).
- Comissão Europeia (2017). *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners (2017 edition)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Constantinou-Miltiadou, M. (2015). *New Public Management in Cyprus: Introduction, Adoption and Implementation of NPM, The Relationship Between The Public and Private Sector*. Leicester: Universidade de Leicester.
- Ferraz, D. (2008). *A seleção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração*. Lisboa: ISCTE.
- Gonçalves, J. M. (2014). *Da independência das autoridades reguladoras independentes*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Católica de Lisboa.
- Gonçalves, P. C. (2012). *Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local*. Coimbra: Almedina.
- John, S. e Poguntke, T. (2012). “Party Patronage in Germany: The Strategic Use of Appointments”. *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Kuperus, H. e Rode, A. (2008). *Hauts Fonctionnaires en Europe: Gestion et conditions de travail des cadres supérieurs de la fonction publique dans les Etats membres de l'Union européenne*. Maastrich: Institut Européen d'Administration Publique.
- Kuperus, H. e Rode, A. (2016). *Top Public Managers in Europe: Management and Employment in Central Public Administrations*. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- Madureira, C. (2011). “Profissionalização e avaliação dos dirigentes de topo na administração pública: o caso de Portugal”. Comunicação apresentada no 8º Congresso Nacional de

Administração Pública – Desafios e Soluções realizado, em Carcavelos, de 21 a 22 de Novembro de 2011, (acessível em: <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/573/1/Profissionalizacao%20e%20avaliacao%20dos%20dirigentes%20de%20topo%20.pdf>).

- Madureira, C. (2015). “A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika”. *Revista de Administração Pública*, 49 (3), 547-562.
- Madureira, C. e Ferraz, D. (2010). “As configurações político-administrativas e a selecção de dirigentes”. *Sociologia, problemas e práticas*, 63, 51-69.
- Miranda, J. (2010). “Anotação ao art. 15.º”. *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, 2ª edição, Coimbra: Coimbra Editora.
- Mulgan, R. (2007). “Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice”. *Public Administration*, 85(3), 569-586.
- Neves, A. F. (Coord.) (2018). “Regime do pessoal das Autarquias Locais”. *Jornadas dos 40 Anos do Poder Local*. Braga: AEDREL.
- Nunes, R. (2015). *Democracia e Sociedade*. Coimbra: Almedina.
- Murteira, M. C. (2014). “Reformas subversivas do sistema público de pensões”. Mimeo de apoio à apresentação na Conferência *Em defesa da Segurança Social pública: a questão das pensões*, 5 de abril de 2014, Escola Secundária Camões, Lisboa.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2010). *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil 2010*. Brasil: OCDE.
- Pereira, P. T. (2008). *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias: Instituições Económicas, Políticas e Democracia*. Coimbra: Almedina.
- Pereira, P. T. (2012). *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Rato, H. (coord.) (2007), *Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus: Relatório Final*. Lisboa: INA.
- Rego, J. M. S. (2018). *No centro do poder: Governo e administração pública em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Silva, P. (2019). *A Arte de Governar - Partidos, Governo e Administração Pública*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Verzichelli, L. (2003). “Italy: Delegation and accountability in a changing parliamentary democracy”. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

## IPP Report 7. Julho 2019

ISSN: 2183-9379

### *Melhorar o modelo para o recrutamento e seleção de dirigentes na administração pública portuguesa*

Autores: Paulo Trigo Pereira e Luís Filipe Mota Almeida

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do IPP, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados.

Nem o IPP nem qualquer seu representante é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida.

Este texto não pode ser citado, reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores.



Rua Miguel Lupi, n.º20, 1249-078 Lisboa, Portugal  
+351 213 925 986      admin@ipp-jcs.org