

1 – INTRODUÇÃO

A Administração Pública é o conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, dentro das orientações gerais traçadas pela política e diretamente ou mediante estímulo, coordenação e orientação das atividades privadas, assegurar a satisfação regular das necessidades coletivas de segurança e bem-estar dos indivíduos, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados¹ (Caetano, 2001).

A Administração Pública não é uma atividade exclusiva do Estado, embora pela importância que reveste na sociedade dos nossos dias, a administração do Estado seja, sem dúvida, a que mais peso tem na vida administrativa e também a mais visível.

Existem outras entidades dotadas por lei de poderes de autoridade que detêm um papel importantíssimo na Administração Pública e junto das comunidades. É o caso da autarquia local que é uma pessoa coletiva de direito público correspondente ao agregado formado pelos residentes em certa circunscrição do território nacional para que os interesses comuns resultantes da vizinhança sejam prosseguidos por órgãos próprios dotados de autonomia dentro dos limites da lei (Caetano, 2001). Independentemente da sua conceção orgânica, a Administração Pública (no seu todo), ao longo dos anos foi assumindo um peso muito significativo no aparelho do Estado. Esse peso porventura excessivo, determinou que os sucessivos Governos sentissem a necessidade de proceder à reorganização da Administração Pública com o objetivo de promover a redução de custos e ganhos de eficiência, sobretudo pela via da simplificação e racionalização de estruturas.

A reforma administrativa tem sido, desde o início dos anos oitenta, um dos temas da agenda política da maior parte dos países ocidentais. Apesar de não existir um conceito exato sobre reforma, Caiden (1991) refere dois objetivos: o primeiro consiste em melhorar as práticas existentes em ordem a aperfeiçoar os processos existentes; o segundo implica a substituição do modelo de gestão pública.

Desenvolvimento da Administração foi um termo utilizado pela primeira vez nos anos cinquenta, com o objetivo de enfatizar a importância económica, política e social do setor administrativo. Na década de sessenta, graças à atividade do *Comparative*

¹ Este conceito reporta-se à Administração Pública em sentido material.

Administrative Group, assistiu-se a uma crescente divulgação do conceito de *Development Administration*. O conceito de desenvolvimento administrativo tem sido apoiado no incremento da capacidade tecnológica, no desenvolvimento económico e nas mudanças administrativas. Dwivedi (1994), identificou um novo modelo de desenvolvimento administrativo baseado no desenvolvimento de recursos humanos, crescimento económico, proteção ambiental, aceitação de diversidade cultural, incremento de sistemas administrativos locais e responsabilização.

Nos países desenvolvidos, a reforma assenta em quatro dimensões principais: a mudança política, a mudança estrutural (reorganização e reestruturação institucional), a mudança processual introduzindo novos modelos na Administração, orçamento, e a mudança organizacional, orientando os serviços para as necessidades dos cidadãos (responsabilidade de desempenho). Apesar da importância que a reforma assume para todos os países, a verdade é que o sucesso das reformas administrativas levadas a cabo é desolador. Há vários obstáculos à reforma, quer ao nível organizacional (recursos, planeamento, estratégias, implementação), ambiental (geografia, história, cultura, sociedade), e pessoal (ideologias, mudança de ideias, análise, reconhecimento, recomendações).

Em todas as reformas administrativas, os problemas surgem não porque a reforma esteja errada, as estratégias incorretas ou os reformadores não detenham a qualificação necessária para a levar a efeito, mas simplesmente pela falta de apoio à própria reforma e os reformadores não deterem a força suficiente para superarem as adversidades decorrentes do processo (Caiden, 1991). As reformas devem melhorar a performance do setor público de acordo com objetivos públicos, ou seja, politicamente definidos (Caiden 1991). Para o sucesso da reforma devem ser estipulados objetivos e condições para que a mesma seja possível (Stronck e Vaubel, 1988). A reforma está condenada ao fracasso, se não se refletir na vida quotidiana do cidadão, sob pena de todas as medidas político-legislativas continuarem a ser mal direcionadas (Caiden, 1978).

A nova reforma administrativa debruça-se sobre mudanças estruturais e culturais do setor público, através de políticas de descentralização, privatização, melhor regulamentação mas também (des)regulação, espírito de competição/escolha e acima de tudo, o respeito pelos cidadãos e clientes dos serviços e responsabilidade pelos

resultados obtidos. Tem-se reconhecido a necessidade da reforma do sector público, dada a sua ineficiência burocrática, disfunções e problemas (Haggard e Webb, 1993, cit. in Liou, 2007). A crise económica determina necessariamente a reforma do modelo de administração e o *new public management* apresenta-se como uma alternativa à gestão pública tradicional, importando práticas e modelos da teoria clássica, enfatizando o objetivo de controlar a despesa pública.

Os princípios do *new public management* incidem sobre a privatização dos serviços, com diminuição do peso do Estado; a adoção de métodos de gestão empresarial e a supremacia desta em relação à gestão pública; a desburocratização e a descentralização, com suporte num modelo que enfatiza os resultados, o serviço, a participação e os sistemas abertos (Hood, 1991). Porém, na senda de Ormond e Löffler (1999), o *new public management* não requer apenas uma conceção consistente da reforma, mas também uma bem fundamentada gestão da mudança em todos os níveis e em todas as etapas do processo da mesma. Os obstáculos que vários países, incluindo os pioneiros, têm enfrentado ao implementar as reformas, colocam também uma questão fundamental relativa à sua aplicabilidade geral. Em especial, a experiência dos países da Europa Central e Oriental (CEEC) indica que devem cumprir-se algumas condições prévias para que seja possível implementar com sucesso alguns conceitos da “gestão moderna”. Se não se conta com estruturas e sistemas fundamentais, é pouco provável que o *new public management* seja a resposta adequada. Embora de definição muito difícil, este novo conceito tem contribuído para a elaboração de um modelo de gestão na administração governamental: o governo não pode ser uma empresa mas pode se tornar mais empresarial (Caiden, 1991). O setor público não está numa situação em que as velhas verdades possam ser reafirmadas. É uma situação que requer o desenvolvimento de novos princípios. A administração pública deve enfrentar o desafio da inovação mais do que confiar na imitação. A evolução da gestão pública não é só uma questão de aproximação da iniciativa privada: significa também abrir novos caminhos (Metcalf e Richards, 1989), ou seja, adoção de princípios fundamentais e modelos de gestão próprios e adequados à administração pública.

Falar de reforma administrativa em Portugal é falar, principalmente, nas mudanças que ocorreram nas últimas três décadas com o regresso do regime democrático em Abril de 1974.

Até à década de oitenta, apesar da reforma administrativa constar da agenda política dos governos, apenas ocorreram mudanças pontuais de modernização. A partir de meados da década de oitenta assiste-se a uma inflexão na estratégia de reforma que se traduziu num conjunto de iniciativas que consubstanciam características para uma mudança de paradigma da Administração Pública (Araújo, 2005).

Em 2004, a Resolução do Conselho de Ministros nº 53 veio colocar em destaque a organização do Estado e da Administração Pública, clarificando as funções essenciais do Estado de acordo com a máxima “*Menos Estado, Melhor Estado*”.

Foram adotadas estruturas administrativas menos hierarquizadas, mais simples e flexíveis baseadas:

1º - na liderança e responsabilização, introduzindo modelos que permitam a responsabilização pela obtenção de resultados, nomeadamente com a gestão por objetivos;

2º - no mérito e qualificação, promovendo uma política de qualificação e avaliação de desempenho e introduzindo uma nova cultura na Administração Pública.

O objetivo é promover a qualidade do serviço público, e por essa via a diminuição do peso do Estado na economia, recorrendo à privatização ou concessão de serviços e à adoção de mecanismos da gestão privada.

Ao nível da gestão de pessoal na Administração Pública, assistiu-se claramente a uma tentativa por parte do legislador de aproximar a gestão pública da gestão privada. Veja-se, por exemplo, a introdução do regime do contrato individual, que já existe desde 2004 e veio a consolidar-se com a entrada em vigor da LVCR – Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações e o RCTFP – Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

Atualmente, a maior parte dos funcionários públicos detém um contrato de trabalho por tempo indeterminado e somente alguns permanecem na figura da nomeação, como é o caso do pessoal vinculado às forças de segurança (exemplo as Forças Armadas).

Neste contexto, na Administração Pública, como em qualquer organização, o recrutamento assume, grande importância, impondo-se o conhecimento dos respetivos custos. Este estudo tem, precisamente, como objetivo, quantificar os custos de um

processo de recrutamento na Administração Pública portuguesa, tomando como referência o caso de uma autarquia local.

As autarquias locais prosseguem interesses próprios das respetivas populações e, por isso, são pessoas coletivas, com reconhecida importância, dentro da organização administrativa portuguesa. De facto, o universo local abrange trezentas e oito autarquias que compõem a organização administrativa autónoma e têm junto da comunidade local, competências próprias e legalmente definidas, cujo objetivo é prover à satisfação das necessidades da população residente num determinado território.

Esta dissertação está organizada do seguinte modo:

No capítulo 2 faz-se uma síntese da literatura sobre custos de recrutamento e procura de trabalho.

No capítulo 3 descreve-se o enquadramento legal do processo de recrutamento na Administração Pública portuguesa, as especificidades do recrutamento na Administração Local, tramitação e fases do respetivo processo.

No capítulo 4 apresenta-se uma análise da evolução do emprego público em Portugal, salientando o caso da Administração Local.

No capítulo 5 apresenta-se o concelho e a Câmara Municipal de Matosinhos.

No capítulo 6 descreve-se a metodologia e fontes de informação que foram utilizadas, que servem de base ao trabalho de quantificação dos custos de recrutamento numa autarquia cujos resultados são apresentados no capítulo 7.

O capítulo 8 apresenta as conclusões.

2- PROCURA DE TRABALHO E CUSTOS DE RECRUTAMENTO

“A particularidade do emprego público prende-se em parte, com a fonte pública (à cabeça, os impostos dos contribuintes), dos quantitativos que com os funcionários e agentes é despendida” (Neves, 1999). Os princípios de gestão nos setores público e privado apresentam aspetos em comum mas denotam diferenças que importa sinalizar. Ao contrário dos gestores privados, os gestores públicos têm de aceitar objetivos impostos por organizações exteriores à que gerem, operam em estruturas que lhe são impostas, o sistema de carreiras está fora do seu controlo e a prossecução de objetivos tem que ser efetuada em menos tempo que na gestão empresarial (Bower, 1977, cit in Rocha, 2005). Diversamente do empregador privado, que goza de inteira liberdade no recrutamento e seleção daqueles que pretende ter ao serviço, desta liberdade não goza o empregador público (Neves, 1999).

Durante muito tempo, considerou-se que o próprio conceito de gestão de Recursos Humanos não seria aplicável na Administração Pública. A esta competiria apenas administrar, de acordo com as regras pré-estabelecidas, os recursos afetos aos seus serviços, garantindo o cumprimento das suas atribuições e o exercício das competências pré-definidas em diploma orgânico (Neves, 2002).

Admite-se hoje que a gestão de pessoas é essencial ao bom funcionamento do setor público, como do setor privado. Entre as dimensões essenciais da atividade do gestor de pessoas encontram-se, a par da motivação, desenvolvimento e remuneração dos trabalhadores da organização, também as dimensões recrutamento e separações. Este trabalho ocupa-se do recrutamento e dos seus custos.

Em economia, o recrutamento de novos trabalhadores é o modo como se manifesta no mercado a procura de trabalho. A procura de trabalho, à semelhança da procura dos fatores de produção, é considerada uma procura derivada, isto é, uma procura que resulta da quantidade de bens e serviços que o empregador pretende produzir para satisfazer a procura final, sendo, por isso, a quantidade procurada aquela que é necessária para produzir a quantidade de bens e serviços que a organização, por qualquer forma, opta por produzir.

No setor privado, assumindo-se que o objetivo do empregador é a maximização do lucro, a quantidade procurada de trabalho, isto é, o número de trabalhadores e horas

por trabalhador, que o empregador deseja utilizar na produção, decorre da comparação dos custos e benefícios que resultam da contratação de cada trabalhador. Para o empregador, o benefício associado à utilização do fator trabalho é o valor da produção que vai ser possível produzir com um trabalhador adicional. Do lado dos custos, assume-se habitualmente, por simplicidade, que o custo do trabalho é o salário que deve ser pago por unidade de tempo (a hora, o mês, etc.) ao trabalhador - custos salariais. Sendo proporcional ao número de horas trabalhadas, o salário é uma componente (a principal) do custo variável com o fator trabalho. São ainda custos variáveis com o fator trabalho todos os que são proporcionais ao salário, como por exemplo, as contribuições sociais a cargo da entidade patronal (custos não salariais) ou os custos com o trabalho suplementar.

Outros custos com o trabalho não variam com o número de horas trabalhadas, mas apenas com o número de trabalhadores, sendo habitualmente designados por custos fixos (Hamermesh, 1993). São exemplos de custos fixos os prémios de seguros de acidentes de trabalho (quando estes não variam proporcionalmente ao salário) e os custos com fardas e equipamentos profissionais de uso individual, os primeiros de tipo recorrente (porque ocorrem periodicamente durante a relação de trabalho - e os segundos de tipo não recorrente - não periódicos, ainda que possam ocorrer múltiplas vezes durante a relação).

A par dos custos já referidos, os custos com o trabalho incluem ainda os chamados custos de ajustamento, isto é, custos que resultam da alteração da quantidade de trabalho (número de trabalhadores). Estes custos podem estar associados quer a variações líquidas da quantidade de trabalho - custos de ajustamento líquidos - quer a variações brutas - custos de ajustamento brutos. Os custos de ajustamento líquidos resultam habitualmente de reduções de produtividade associadas à reorganização do trabalho durante o período em que se concretiza a alteração do número de trabalhadores na empresa. São, neste caso, custos de ajustamento líquidos internos.

Os custos de ajustamento brutos resultam de movimentos de recrutamento e despedimento, independentemente de, a esses fluxos estar associada ou não uma variação líquida do número de trabalhadores. São custos brutos de ajustamento os custos de recrutamento e os custos de despedimento.

Brutos ou líquidos, os custos de ajustamento são custos fixos não recorrentes.

Os custos de recrutamento - o objeto desta dissertação - são todos os custos que o empregador suporta desde que decide que necessita de contratar um ou mais trabalhadores adicionais até ao momento em que o trabalhador selecionado é, plenamente produtivo, integrado no posto de trabalho. Os custos de recrutamento incluem, pois, os custos com a formação inicial dos trabalhadores contratados.

Na ausência de custos de ajustamento, o fator trabalho seria um fator puramente variável. Devido à presença de custos de ajustamento, o fator trabalho converte-se num fator quase-fixo (Oi, 1962), devendo as decisões de procura de trabalho ser consideradas num contexto dinâmico. Grande parte da literatura sobre a teoria dinâmica da procura de trabalho analisa a questão da magnitude e estrutura dos custos de ajustamento. Em termos de estrutura consideram-se, mais frequentemente, os dois casos extremos que originam dinâmicas de procura totalmente distintas: custos de ajustamento convexos e custos de ajustamento fixos.

Os custos de ajustamento são convexos quando o custo de variar a quantidade de trabalho cresce com a magnitude do ajustamento (a variação líquida do número de trabalhadores, o número de trabalhadores recrutados de novo, ou o número de separações). Pelo contrário, os custos de ajustamento serão fixos quando não variam com a magnitude do ajustamento. Consoante predomina uma estrutura ou outra, serão também diferentes as respostas dos empregadores a alterações da procura dos seus serviços e/ou nos custos dos restantes fatores de produção.

Custos de ajustamento predominantemente convexos originam respostas graduais que se prolongam no tempo. Assim, por exemplo, perante a necessidade de recrutar dez novos trabalhadores, o empregador recrutaria num primeiro momento apenas uma fração do total e apenas gradualmente se aproximaria do seu objetivo. Pelo contrário, custos de ajustamento, predominantemente fixos originam respostas extremas por parte dos empregadores: dependendo, da magnitude dos custos (fixos) o ajustamento ou não se faz (porque não compensa o custo que terá que ser suportado) ou faz-se de uma só vez (porque o ajustamento gradual obrigaria ao pagamento repetido desse custo), concentrando em poucos momentos o recrutamento ou despedimento.

Independentemente, da estrutura dominante, a magnitude dos custos de ajustamento (recrutamento ou despedimento) é sempre determinante da intensidade e

frequência da resposta - quanto maior for esse custo, maior terá que ser a intensidade do choque sofrido pelo empregador para ele se dispor a fazer o mesmo ajustamento.

Apesar da importância do conhecimento sobre a magnitude e estrutura dos custos de ajustamento, a evidência direta disponível é ainda escassa, dedicando-se a maioria dos estudos disponíveis a contabilizar os custos de despedimento, nomeadamente os que têm origem na lei (veja-se, por exemplo, a última atualização do indicador de proteção do emprego produzido pela OCDE - Venn, 2009). Evidência sobre custos de recrutamento é muito escassa.

Oi (1962), no seu trabalho pioneiro sobre custos de ajustamento e o seu impacto sobre as decisões de procura de trabalho, apresenta informação sobre custos de recrutamento numa empresa industrial norte-americana ainda hoje citado quando se pretende referir a importância destes custos. Segundo este estudo, os custos de recrutamento (incluindo formação inicial dos novos trabalhadores) de todos os trabalhadores recrutados num ano por esta empresa correspondem a 5.4% do total de salários pagos pela empresa no mesmo ano (Oi, 1962).

3 – RECRUTAMENTO

3.1 – DO CONCURSO PÚBLICO

Das reformas levadas a cabo², destaca-se o novo regime de recrutamento na Função Pública, aprovado pela Portaria nº 83-A/2009, de 22 de janeiro.

O objetivo do diploma foi o de regulamentar o procedimento concursal em toda a amplitude que lhe é permitida pela Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro (regulamenta os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações)³, isto é, quer na vertente da ocupação imediata de postos de trabalho quer na de constituição de reservas de recrutamento, ora em cada órgão ou serviço, ora em entidade centralizada. Em qualquer delas, naturalmente, adotaram-se soluções que dão plena consagração aos princípios constitucionais e legais da liberdade de candidatura, da igualdade de condições e da igualdade de oportunidade para todos os candidatos, bem como ao da imparcialidade e isenção da composição do júri.

Procurou-se igualmente um equilíbrio entre a necessidade de ocupação dos postos de trabalho essenciais à execução das atividades dos órgãos ou serviços e a remuneração, de forma perene ou isolada, do desempenho dos trabalhadores que neles já exercem as suas funções.

O procedimento concursal para ocupação de postos de trabalho, constitucionalmente exigido, desempenha, por isso, um papel fulcral na gestão do pessoal que exerce funções públicas.

O concurso é o processo de recrutamento normal e obrigatório de pessoal para os serviços e quadros da Administração Pública (Pimentel, 2002). É o sistema que estabelece a competição entre os candidatos ao preenchimento de lugar ou lugares de certa categoria, com vista a patentear as suas aptidões e capacidades indispensáveis para o melhor desempenho da função (Alegre, 1996 e Alfaia, 1988).

² Pela Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005, o governo criou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) que tinha como objetivos, modernizar e racionalizar a administração central; melhorar a qualidade de serviços prestados aos cidadãos pela Administração e colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o cidadão. Estas medidas vieram a refletir-se em diversos normativos legais como sejam, o novo sistema de avaliação de desempenho em 2004, a nova lei de estruturação de carreiras em 2008, o novo regime do contrato de trabalho em funções públicas de 2008, o novo estatuto disciplinar dos funcionários públicos de 2008, o novo código de contratos públicos, etc. Estes normativos legais foram igualmente aplicáveis à Administração Local.

³ Adiante designada de LVCR

Em Portugal, o modelo da função pública atual tem matriz europeia e remonta à revolução francesa com a separação do poder político e a Administração Pública (Rocha, 2005).

Em 1883, o *Pendleton Act* (E.U.A.), despoleta o princípio do mérito, estabelecendo três princípios fundamentais: exames competitivos à entrada no serviço público, relativa segurança de emprego e neutralidade política. Afasta assim o *Spoils System* em que a entrada na Função Pública dependia do poder político e pôs fim a um longo período de *patronage* em que os funcionários públicos eram escolhidos na base da confiança política.

Em Portugal, a primeira referência ao princípio de mérito encontra-se na Constituição de 1820 e na Carta Constitucional de 1822, com a separação de poderes e princípios da neutralidade da Administração. Todavia, só em 1859 se generalizou o mecanismo do concurso em todas as repartições dos ministérios (Rocha, 2005).

Apesar daquela generalização, continuavam muitas das práticas de favoritismo e compadrio político, dada a deficiência dos meios de fiscalização e controlo (Almeida, 1995). A racionalização da Administração Pública só foi possível no Estado Novo.

O princípio do mérito e a igualdade de acesso estão assegurados pelo concurso público, conforme dispõe a Constituição da República Portuguesa. O concurso público assume tal importância que tem dignidade constitucional. Determina o artigo 47º da Constituição da República Portuguesa, sob a epígrafe de “liberdade de escolha de profissão e acesso à função pública” que “todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso”.

Em ordem a prosseguir os objetivos do concurso público, a lei consagra determinados princípios:

- a) princípio da neutralidade da composição do Júri;
- b) princípio da divulgação atempada dos métodos de seleção a utilizar, do programa de provas de conhecimentos e sistema de classificação final;
- c) princípio da aplicação de métodos e critérios objetivos de avaliação e o direito ao recurso (Rocha, 2005; Pimentel, 2002; Alegre, 1996).

O Decreto-Lei nº 171/82, de 10 de maio, logo no seu artigo 1º vem definir os princípios gerais informadores do recrutamento e seleção de pessoal dos quadros dos

serviços ou organismos da Administração Central e dos institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos⁴.

O preâmbulo deste normativo legal esclarece que, a melhoria da eficiência da Administração está condicionada pela qualidade dos indivíduos que lhe prestam serviço ou atividade, a qual por sua vez é função dos métodos de recrutamento e seleção utilizados.

Invoca igualmente o respeito pelo preceito constitucional que determina o acesso de todos os cidadãos, em igualdade de condições, ao exercício de funções públicas que só pode ser garantido pela supressão do critério da livre escolha e pela institucionalização do sistema de concurso como forma de provimento de todos os seus lugares, devendo este fazer apelo aos métodos de seleção mais adequados ao lugar a prover.

Sucedem-lhe o Decreto-Lei n.º 498/88, de 30 de dezembro e o Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de julho, continuando o concurso público como a forma de recrutamento e processo de seleção normal para admissão à Função Pública.

A matéria do recrutamento de trabalhadores para o exercício de funções públicas através de contrato de trabalho por tempo indeterminado encontra-se regulada na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro e na Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro entretanto já alterada pela Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril.

A grande novidade da LVCR, é que o recrutamento destinado à constituição de relações jurídicas de emprego por tempo indeterminado será sempre interno e limitado a quem já seja titular de uma relação de emprego igualmente por tempo indeterminado, esteja ou não integrado na carreira a que se destina o recrutamento ou até em situação de mobilidade especial (Veiga e Moura, 2008).

O objetivo do legislador era o seguinte: identificada a necessidade de recrutamento que não possa ser satisfeita por recurso à reserva constituída no próprio órgão ou serviço, o seu dirigente máximo consulta a Entidade Centralizada para Constituição de Reservas de Recrutamento (ECCRC) no sentido de confirmar a

⁴ Note-se que antes deste diploma existiram muitos outros normativos que regulamentavam o processo de concurso e o início de funções públicas. Porém, consideramos que seria demasiado exaustivo, uma análise tão profunda. Citamos a título meramente de exemplo, o Decreto-Lei n.º 29996, de 24 de outubro de 1939 (Obrigatoriedade de apresentação aos concursos para os lugares de acesso); o Decreto-Lei n.º 27199, de 16 de novembro de 1936 (Preenchimento de lugares das categorias inferiores de um quadro por conta das vagas existentes em lugares superiores do mesmo quadro) e até o Decreto com força de Lei n.º 18381, de 24 de maio de 1930 (Início dos vencimentos e posse).

existência ou não de candidatos, em reserva, que permita satisfazer as características dos postos de trabalho a ocupar, tal como definidas no mapa de pessoal⁵.

No entanto, a Direção Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP) nunca publicitou (até à presente data), qualquer tipo de procedimento concursal para constituição de reservas de recrutamento, e até à sua publicitação, fica dispensada a obrigatoriedade de consulta prévia à ECCRC.

A própria DGAEP orientou nesse sentido, informando que no despacho da autorização da abertura do procedimento concursal deverá constar a referência à consulta efetuada e para efeitos de prova de consulta à ECCRC/DGAEP, enquanto não for efetuado procedimento para constituição de reservas de recrutamento em entidade centralizada, é suficiente a transcrição das orientações da DGAEP que se encontram na FAQ's da respetiva página eletrónica.

Significa isto que o procedimento concursal comum, que seria utilizado subsidiariamente e apenas quando se verificasse a inexistência de candidatos em reserva, passou a ser o procedimento usual devido à falta da entidade centralizadora que jamais conseguiu operacionalizar tal reserva.

Excecionalmente, a lei permite que, se na sequência do procedimento concursal, não for possível o preenchimento de todos os postos de trabalho, poderá ser autorizado o recrutamento a trabalhadores providos em comissão de serviço⁶, contrato a termo resolutivo⁷ e ainda indivíduos sem qualquer tipo de vínculo à Função Pública.

Esta autorização consubstancia-se através de um parecer favorável do responsável pela abertura do procedimento concursal. No caso particular das autarquias,

⁵ O Mapa de Pessoal é um documento que contém a indicação do número de postos de trabalho de que o órgão ou serviço carece para o desenvolvimento das respetivas atividades. Este conceito foi introduzido com a LVCR. Até lá as necessidades dos diferentes órgãos da Administração Pública estavam explanadas no Quadro de Pessoal.

⁶ A comissão de serviço constitui, por definição, um modo de preenchimento de determinados lugares, sempre que um funcionário titular de um lugar do quadro com investidura definitiva ou vitalícia vai ocupar um lugar de outro quadro ou de outra categoria do mesmo quadro, continuando vinculado ao lugar de origem (Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República - P000471996).

⁷ O contrato de trabalho é aquele pelo qual uma pessoa se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua atividade a outra, ou outras pessoas, sob autoridade e direção destas. No contrato de trabalho é possível as partes estipularem um termo que pode ser certo ou incerto. Note-se que a admissibilidade do contrato de trabalho a termo apenas é possível nas situações tipificadas por lei (Monteiro Fernandes, 1991).

esta responsabilidade é do presidente da câmara (artigo 2º do Decreto-Lei nº 209/2009, de 3 de Setembro⁸).

A Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), por parecer emitido em Fevereiro de 2009, informou que “o procedimento concursal destina-se prioritariamente á ocupação dos postos de trabalho através de trabalhadores detentores de relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado e pessoal em situação de mobilidade especial (SME⁹). Se, dadas as características do posto de trabalho e por motivo de celeridade processual, o órgão ou serviço presumir que se verifica dificuldade em selecionar trabalhadores com essas relações jurídicas de emprego público, poderá mediante despacho autorizador para o efeito, proceder a publicitação que permita também a candidatura dos trabalhadores em regime jurídico de emprego público por tempo determinado, determinável ou sem qualquer relação jurídica de emprego público. Porém, só esgotada, a colocação dos candidatos detentores de relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado e candidatos SME, constantes da lista de ordenação final, independentemente dos resultados obtidos, se poderá proceder à colocação de candidatos detentores de relação jurídica de emprego público por tempo determinado, determinável ou sem relação jurídica de emprego junto dos órgãos e serviços da Administração Pública”.

Deste modo e na sequência desta orientação emanada pela DGAEP, os Serviços e no caso particular dos Municípios, as autarquias, aquando da abertura dos procedimentos concursais, permitiam desde logo, a possibilidade do pessoal não vinculado à função pública poder candidatar-se.

Evidentemente que o recrutamento iniciava-se de entre trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado. No entanto e tendo em conta os princípios da racionalização e eficiência que devem presidir à atividade municipal, no caso de impossibilidade de ocupação do posto de trabalho por pessoal

⁸ Aplica à Administração Local o disposto na Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, vulgarmente denominada de LVCR.

⁹ Pessoal em SME: é todo o pessoal que tenha a qualidade de funcionário ou agente dos serviços que sejam objeto de extinção, fusão e reestruturação ou de racionalização de efetivos colocados em situação de mobilidade especial. O pessoal em situação de mobilidade especial mantém a natureza do vínculo, carreira, categoria, escalão e índice detidos, no serviço de origem, à data da colocação naquela situação e fica sujeito às regras em vigor para a sua situação especial, designadamente ser oponente a concursos de recrutamento da Administração Pública, sempre que detenham os requisitos indispensáveis ao lugar posto a concurso.

vinculado, deveria proceder-se ao recrutamento de trabalhadores com relação jurídica de emprego por tempo determinado ou sem relação jurídica de emprego público previamente estabelecida.

No caso das autarquias locais, aquela autorização provinha de despacho emitido pelo respetivo edil.

A Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril, que aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2010, já na sequência da crise que se instalou, introduz normas acrescidas à LVCR, que vieram limitar o recrutamento de pessoal não vinculado à função pública, criando novas regras aplicáveis a toda a Administração e, igualmente, à Administração Local.

Assim, e no caso particular dos Municípios, a emissão do parecer previsto acima referido, passou a ser da alçada da Assembleia Municipal, e somente quando esta autorizar é que a Câmara Municipal poderá recrutar pessoal não vinculado.

Ficou ainda regulamentado que em situações excecionais, devidamente fundamentadas, e ponderada a evolução global dos recursos humanos do município em que o serviço se integra, poderia ser emitido parecer favorável ao recrutamento em número superior à regra de um trabalhador por, pelo menos, duas saídas por aposentação, exoneração, demissão, despedimento ou outra forma de desvinculação.

No entanto as medidas referidas foram novamente reformuladas com a saída do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), aprovado pela Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho.

Uma vez mais e no caso das autarquias locais, o recrutamento excecional, ou seja, destinado a pessoas sem vínculo à função pública, passa a depender da verificação de dois requisitos cumulativos, designadamente:

a) a fundamentação na existência de relevante interesse público no recrutamento, ponderada a eventual carência dos recursos humanos no setor de atividade a que se destina o recrutamento bem como a evolução global dos recursos humanos do município em que o serviço se integra;

b) a demonstração da impossibilidade de ocupação dos postos de trabalho por pessoas com vínculo à função pública, ou por recurso a pessoal colocado em situação de mobilidade especial ou a outros instrumentos de mobilidade.

Contrariamente à Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril, a autorização para recrutamento de pessoas não vinculadas passa a ser, nas autarquias, da competência do órgão executivo, sob proposta do presidente da câmara.

O Orçamento de Estado para 2011, aprovado pela Lei nº 55-A/2011, de 30 de dezembro, vem determinar que os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial e carreiras que ainda não tenham sido objeto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída.

Relativamente às necessidades de recrutamento excecional de pessoal resultante do exercício de atividades advenientes da transferência de competências da administração central para a administração local no domínio da educação, o legislador consagrou desde 2010, a não aplicabilidade destas regras restritivas.

Atualmente, por força do Orçamento de Estado para 2012, Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro e Lei nº 8/2012¹⁰, de 21 de fevereiro, verificam-se estrangulamentos não só de ordem jurídico-administrativa mas também de ordem financeira ao nível do recrutamento de pessoal para toda a Função Pública.

O Orçamento de Estado para 2012 introduz alterações no processo de recrutamento¹¹.

No âmbito do controlo do recrutamento de trabalhadores nas autarquias locais, as câmaras municipais não podem proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial e carreiras que ainda não tenham sido objeto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecida.

Porém, em situações excecionais, devidamente fundamentadas, o órgão deliberativo (Assembleia Municipal), sob proposta do despectivo órgão executivo

¹⁰ Vulgarmente denominada Lei dos Compromissos.

¹¹ Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro.

(Câmara Municipal), pode autorizar a abertura dos procedimentos concursais a pessoal não vinculado, desde que se verifiquem os seguintes requisitos cumulativos:

a) seja imprescindível o recrutamento, tendo em vista assegurar o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público legalmente estabelecidas e ponderada a carência dos recursos humanos no setor de atividade a que aquele se destina, bem como a evolução global dos recursos humanos na autarquia em causa;

b) prova da impossibilidade de ocupação dos postos de trabalho em causa com recurso a pessoal vinculado, colocado em situação de mobilidade especial ou outros instrumentos de mobilidade;

c) demonstrar que os encargos com os recrutamentos em causa estão previstos nos orçamentos dos serviços a que respeitam;

d) demonstrar o cumprimento, pontual e integral, dos deveres de informação a que as autarquias se encontram obrigadas junto da Administração Central/Direção Geral das Autarquias Locais;

e) cumprimento da medida de redução mínima de trabalhadores da respetiva autarquia local.

Ora, uma vez que as autarquias estão obrigadas a reduzir até 30 de Setembro de 2012, entre 1% e 3% do seu pessoal e o mesmo apenas pode ser levado a cabo com aposentações, rescisões de contratos, licenças sem remuneração superiores a um ano ou outras figuras jurídicas como eventuais exonerações, a demonstração desse cumprimento, em regra, só vai ser possível no final do terceiro trimestre do ano em curso. Isto equivale a dizer que somente depois dessa data (30 de Setembro), poderá a autarquia recrutar pessoal não vinculado, pois só nessa altura, é que, em princípio, conseguirá provar que cumpriu a redução que lhe foi imposta. E, para além daquela redução, a nossa interpretação é que se a autarquia quiser e conseguir abrir um concurso para pessoal não vinculado, terá de, necessariamente, na redução, considerar o número de postos de trabalho que pretende aumentar com o recurso a procedimentos destinados a pessoal não vinculado. Se assim não fosse, toda a lógica orçamental ficaria desvirtualizada. Saliente-se ainda que, à presente data, os concursos de recrutamento passam a ser autorizados pela Assembleia Municipal o que irá dificultar a sua abertura já que é um órgão que reúne esporadicamente e tem um crivo sancionatório muito maior do que o órgão executivo.

Do exposto poder-se-á concluir que o legislador estipulou normas que limitam a realização do concurso público para recrutamento de pessoal, determinando ainda através de uma alteração efetuada à Lei nº 53/2006, de 7 de dezembro, que no âmbito da prioridade ao recrutamento de pessoal em situação de mobilidade especial, as autarquias e os demais serviços e organismos públicos, não podem recrutar pessoal por tempo indeterminado, determinado ou determinável que não se encontre integrado no mapa de pessoal para o qual se opera o recrutamento, antes de executado procedimento prévio de recrutamento de pessoal em situação de mobilidade especial para os postos de trabalho em causa.

Este procedimento prévio de recrutamento de pessoal em situação de mobilidade especial será fixado em portaria a aprovar pelos membros dos Governos responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública. Somente em caso de inexistência de pessoal em situação de mobilidade especial, atestada pela entidade gestora da mobilidade, através de declaração emitida para o efeito, pode a entidade pública contratante recrutar nos termos do procedimento concursal comum.

Porém, consultada a entidade respetiva (Bolsa de Emprego Público/CCUT – Instituto de Informática), veio a mesma informar que “a obrigação de demonstração de inexistência de pessoal em situação de mobilidade especial, entrará em vigor nos termos e condições a serem aprovadas pela portaria”. Ora, como a portaria ainda não foi aprovada, tal demonstração não é obrigatória. Assim, e à semelhança de outras normas insertas na legislação sobre recrutamento, as entidades públicas não estão preparadas para o exercício destas regras e a lei torna-se inexecutável.

Por último, importa referir que nenhum desses dispositivos legais revoga os princípios e as normas procedimentais do concurso público de recrutamento, previstas na LVCR e na Portaria 83-A/2009, de 22 de fevereiro. Tratam-se sim, de normas transitórias que introduzem regras diferentes no âmbito do concurso público em virtude das dificuldades económico-financeiras que o país atravessa, mas não modificam o processo de recrutamento.

3.2 – DOS CONCEITOS, TRAMITAÇÃO E FASES DO PROCESSO

Nesta secção descrevem-se a tramitação e as fases do processo de recrutamento num município, identificando todos os procedimentos que originam custos para a autarquia que, posteriormente, serão quantificados (capítulo 7).

O recrutamento na Administração Pública é um procedimento que se encontra perfeitamente definido na lei, bastante complexo e moroso.

O legislador consagra vários conceitos inerentes à contratação¹²:

1º - Conceito de Recrutamento, que é o conjunto de procedimentos que visa atrair candidatos potencialmente qualificados, capazes de satisfazer as necessidades de pessoal de uma entidade empregadora pública ou de constituir reservas para satisfação de necessidades futuras.

O recrutamento pode ser destinado a atividades de natureza permanente, ou seja, quando opera com recurso a constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado (contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado) e destina-se em regra a trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, previamente estabelecida, quer estejam em exercício efetivo de funções ou na situação de mobilidade especial.

Em caso de impossibilidade de ocupação de todos ou de alguns postos de trabalho por recurso a trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, previamente estabelecida, poderá proceder-se ao recrutamento de trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo determinado ou determinável e trabalhadores sem relação jurídica de emprego público, previamente estabelecida, mediante parecer favorável dos membros do executivo/deliberativo.

O recrutamento pode ser efetuado para atividades de natureza temporária em que se opera com recurso a constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo determinado ou determinável (contrato de trabalho a termo resolutivo, certo ou incerto) e destina-se a trabalhadores que não pretendam conservar a qualidade de sujeitos de relações jurídicas de emprego público constituídas por tempo indeterminado e trabalhadores que se encontrem colocados em situação de mobilidade especial.

¹² Os conceitos abordados encontram-se plasmados na Portaria nº 83-A/2009, de 22 de janeiro, alterada pela Portaria nº 145-A/2011, de 6 de abril.

Em caso de impossibilidade de ocupação de todos ou de alguns postos de trabalho por recurso a trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, previamente estabelecida, poderá proceder-se ao recrutamento de trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo determinado ou determinável e trabalhadores sem relação jurídica de emprego público, previamente estabelecida, mediante parecer favorável dos membros da Câmara¹³/Assembleia Municipal.

2º - Conceito de Procedimento concursal, que é o conjunto de operações que visa a ocupação de postos de trabalho necessários ao desenvolvimento das atividades e à prossecução dos objetivos de órgãos ou serviços.

3º - Conceito de Seleção de pessoal, que é o conjunto de operações, enquadrado no processo de recrutamento, que, mediante a utilização de métodos e técnicas adequadas, permite avaliar e classificar os candidatos de acordo com as competências indispensáveis à execução das atividades inerentes ao posto de trabalho a ocupar.

4º - Conceito de Perfil de Competências, que é o elenco de competências e dos comportamentos que estão diretamente associados ao posto de trabalho, identificados como os mais relevantes para um desempenho de qualidade, com base na análise da função e do contexto profissional em que a mesma se insere.

5º - Conceito de Posição Remuneratória de Referência, que é a posição remuneratória de determinada carreira e ou categoria que, havendo lugar à negociação do posicionamento remuneratório, o dirigente máximo do órgão ou serviço pondera vir a oferecer aos trabalhadores a recrutar, determinada em função das disponibilidades orçamentais, sem prejuízo da possibilidade de, fundamentadamente, poder vir a oferecer posição diferente, nos termos e com observância dos limites legalmente definidos.

Note-se que atualmente, por força do estipulado em sede de Orçamento de Estado, as posições remuneratórias não são passíveis de negociação.

6º - Conceito de Métodos de Seleção, que poderão ser definidos como as técnicas específicas de avaliação da adequação dos candidatos às exigências de um determinado posto de trabalho, tendo como referência um perfil de competências previamente definido.

¹³ No caso de uma autarquia local. Tratando-se de outro organismo será o respetivo órgão executivo/deliberativo.

A tramitação do procedimento concursal obedece a uma série de fases sequenciais que são perfeitamente escalonadas e regulamentadas na lei.

A tramitação é idêntica para os diferentes procedimentos concursais com vista ao recrutamento das três carreiras que existem na Função Pública, designadamente a carreira de Técnico Superior, de Assistente Técnico e de Assistente Operacional (Veiga e Moura e Arrimar, 2008).

O recrutamento do pessoal dirigente obedece a regras concursais diferentes¹⁴.

Ao nível das carreiras não revistas, como é o caso da carreira de Agente Municipal que obedece a uma legislação específica, o recrutamento é efetuado ainda ao abrigo da legislação anterior, designadamente o Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de julho, já que a reforma administrativa não foi total.¹⁵

Com a entrada em vigor da LVCR, deu-se início a uma nova gestão centrada, basicamente, no equilíbrio entre a necessidade de ocupação dos postos de trabalho essenciais à execução das atividades dos serviços e a remuneração dos trabalhadores que neles já exercem as suas funções.

A Portaria no 83-A/2009, de 22 de janeiro, veio regulamentar o procedimento concursal dentro do âmbito permitido pela LVCR, dirigida à ocupação imediata de

¹⁴ O recrutamento para cargos dirigentes encontra-se regulamentado na Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o Estatuto do Pessoal Dirigente, alterado pela Lei n.º 51/2005 de 30 de agosto e pela Lei n.º 64/2011 de 22 de dezembro. A aplicação às autarquias da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, foi efetuada pelo Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de abril alterado pelo Decreto-Lei n.º 104/2006, de 7 de junho. Recentemente foi publicada a Lei n.º 49/2012 de 29 de Agosto procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64 -A/2008, de 31 de dezembro, 3- B / 2010, de 28 de abril, e 64/2011, de 22 de dezembro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

¹⁵ O n.º 1 do art.º 18.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2009, estabelece que “sem prejuízo da revisão que deva ter lugar nos termos legalmente previstos, mantêm-se as carreiras que ainda não tenham sido objeto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, designadamente as de regime especial e os corpos especiais, bem como a integração dos respetivos trabalhadores”. Dispõe ainda o art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de março, (diploma que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2009), que “os procedimentos concursais no âmbito de carreiras que ainda não tenham sido objeto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, designadamente as de regime especial e os corpos especiais, regem-se, até à sua extinção ou revisão, pelas disposições normativas que lhes eram aplicáveis em 31 de Dezembro de 2008”, designadamente, o Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de julho, aplicado à Administração Local pelo Decreto-Lei n.º 238/99, de 25 de junho, para efeitos de processo de concurso. Assim, o recrutamento para Agente da Polícia Municipal continua a realizar-se com base na legislação antes da reforma administrativa (que neste âmbito ainda se encontra em vigor). Relativamente á definição dos métodos de seleção para este procedimento concursal terá de se respeitar o disposto no n.º 2 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 39/2000 de 17 de março. O concurso para Agente da Polícia Municipal que foi alvo de análise foi realizado entre 2006 e 2008, antes da entrada em vigor da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro.

postos de trabalho, ou à constituição de reservas de recrutamento, sempre no respeito pelos princípios constitucionais e legais da liberdade de candidatura, da igualdade de condições e da igualdade de oportunidades para todos os candidatos, da imparcialidade e isenção do júri.

Os mapas de pessoal representam e incorporam a previsão do pessoal que se estima ser necessário naquele ano para a prossecução das atribuições das atividades de cada serviço público, referenciando os objetivos a alcançar através de um concreto posto de trabalho, bem como o cargo ou categoria que correspondem a tal posto e as habilitações necessárias para o seu desempenho (Veiga e Moura, 2008).

Os mapas de pessoal contêm a indicação do número de postos de trabalho de que o órgão ou serviço carece para o desenvolvimento das respetivas atividades, caracterizados em função da atribuição, competência ou atividade que o seu ocupante se destina a cumprir ou a executar; do cargo ou da carreira e/ou categoria, que lhe correspondam. Dentro de cada carreira e/ou categoria, quando imprescindível, da área de formação académica ou profissional de que o seu ocupante deva ser titular e ainda do perfil de competências transversais da respetiva carreira e/ou, categoria em complemento com as competências associadas à especificidade do posto de trabalho.

Em função do respetivo mapa de pessoal, a entidade contratante verifica se detém trabalhadores em número suficiente, insuficiente ou excessivo para o desenvolvimento das mesmas.

Os municípios detêm um mapa de pessoal que é aprovado, mantido ou alterado pela Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal.

Relativamente às autarquias, mesmo que se verifique que o número de trabalhadores é excessivo em determinada área de atividade, não é possível a entidade pública diligenciar medidas de mobilidade já que, a mobilidade especial prevista na Lei nº 53/2006, de 7 de dezembro, ainda não foi aplicada à Administração Local.

Se, por outro lado, a entidade pública contratante considerar que o número de trabalhadores é insuficiente, prevê vagas no mapa de pessoal para contratação dos trabalhadores que necessita e ainda verbas destinadas ao recrutamento de trabalhadores necessários à ocupação dos postos de trabalho previstos, e não ocupados, nos mapas de pessoal, competindo ao órgão executivo decidir sobre o montante afeto ao mesmo no Orçamento da Câmara (artigo 5º da Lei nº 209/2009, de 3 de setembro).

Após aprovação pela Assembleia Municipal quer do Orçamento da autarquia, quer do Mapa de Pessoal, e cumpridos os formalismos legais, dá-se início à execução do orçamento e as unidades orgânicas que necessitem de ocupar postos de trabalho, elaboram uma proposta de recrutamento devendo na mesma serem descritos os elementos necessários ao procedimento concursal¹⁶:

- a) Informação sobre a necessidade do recrutamento e cabimento de verba – referência aos encargos a suportar para o ano a que respeita o procedimento concursal, aprovados em sessão de Câmara e Assembleia Municipal e justificação da necessidade do preenchimento da vaga com referência às vagas que se encontram no Mapa de Pessoal;
- b) Referência à situação financeira do Município – regras respeitantes ao equilíbrio financeiro (exigível a partir de 2010);
- c) Fundamentação da existência de relevante interesse público, bem como caracterização da evolução global dos recursos humanos do Município (exigível a partir de 2010 e para abertura de procedimentos concursais dirigidos a não vinculados);
- d) Demonstração da impossibilidade de ocupação dos postos de trabalho por recurso a pessoal vinculado ou em regime de mobilidade especial ou outros instrumentos de mobilidade (exigível a partir de 2010 e para abertura de procedimentos concursais dirigidos a não vinculados);
- e) Caracterização do posto de trabalho, de acordo com o Mapa de Pessoal;
- f) Tipo de procedimento concursal – poderá tratar-se de procedimento de concurso comum, sempre que se destine ao imediato recrutamento para ocupação de postos de trabalho previstos e não ocupados ou um procedimento para reservas de recrutamento, sempre que se destine à constituição de reservas de pessoal, para satisfação de necessidades futuras;
- g) Carreira/categoria ou cargo a que se destina o recrutamento (tratando-se de carreiras gerais são: Técnico superior, Assistente técnico e Assistente Operacional. Poderá contudo o recrutamento ser destinado a carreiras não revistas como é o caso, do Agente de Polícia Municipal);

¹⁶ No caso da autarquia de Matosinhos, é o Departamento de Recursos Humanos que apoia e informa os elementos necessários à tramitação de todo o processo na sequência da informação prestada pela unidade orgânica carente de recursos humanos.

- h) Relação jurídica de emprego que se pretende constituir – no caso das autarquias locais a relação jurídica de emprego público constitui-se por contrato de trabalho em funções públicas. O contrato é o ato bilateral celebrado entre uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica, agindo em nome e em representação do Estado, e um particular, nos termos do qual se constitui uma relação de trabalho subordinado de natureza administrativa. A relação jurídica de emprego público constitui-se ainda por comissão de serviço quando se trate do exercício de cargos não inseridos em carreiras (designadamente dos dirigentes e quando se exige *ab initio*, a frequência de curso de formação específico ou aquisição de certo grau académico ou certo título profissional), ou de funções integradas em carreira, por parte de quem seja sujeito de uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado constituída previamente;
- i) O Júri é composto por um presidente e por dois vogais, trabalhadores da entidade que realiza o procedimento e ou de outro órgão ou serviço. Porém e sempre que a área de formação caracterizadora do posto de trabalho revele fundamentadamente a sua conveniência, um dos membros do júri pode ser oriundo de entidade privada e deve dispor de reconhecida competência em tal área. O presidente e, pelo menos, um dos outros membros do júri devem possuir formação ou experiência na atividade inerente ao posto de trabalho a ocupar. Os membros do júri não podem estar integrados em carreira ou categoria com grau de complexidade funcional inferior à correspondente ao posto de trabalho a que se refere a publicitação, exceto quando exerçam cargos de direção superior. A composição do júri deve, sempre que possível, garantir que um dos seus membros exerça funções ou possua experiência na área de gestão de recursos humanos. Compete ao júri assegurar a tramitação do procedimento concursal, desde a data da sua designação até à elaboração da lista de ordenação final, ainda que, por iniciativa ou decisão do dirigente máximo, o procedimento possa ser parcialmente realizado por entidade especializada pública ou, quando fundamentadamente tal seja inviável, privada, designadamente no que se refere à aplicação de métodos de seleção;
- j) Trabalhador que secretarie o júri – No caso do Município de Matosinhos, por despacho do Presidente da Câmara foi designado o Técnico Superior do

Departamento de Recursos Humanos que secretaria os diferentes Júris (Técnico da área dos recursos Humanos com experiência e conhecimentos em procedimentos concursais);

- k) Elementos preferenciais – sempre que se verifiquem (note-se que estes elementos não podem servir de exclusão aos diferentes candidatos, são apenas preferenciais);
- l) Métodos de seleção a utilizar - Os métodos de seleção obrigatórios são as provas de conhecimentos que visam avaliar os conhecimentos académicos e ou profissionais e as competências técnicas dos candidatos necessárias ao exercício de determinada função e a avaliação psicológica¹⁷ que visa avaliar, através de técnicas de natureza psicológica, aptidões, características de personalidade e competências comportamentais dos candidatos e estabelecer um prognóstico de adaptação às exigências do posto de trabalho a ocupar, tendo como referência o perfil de competências previamente definidas. Apesar de estes serem os métodos

¹⁷ Determinava a Portaria nº 83-A/2009, de 22 de janeiro, que a avaliação psicológica visa avaliar, através de técnicas de natureza psicológica, aptidões, características de personalidade e competências comportamentais dos candidatos e estabelecer um prognóstico de adaptação às exigências do posto de trabalho a ocupar, tendo como referência o perfil de competências previamente definido. A aplicação deste método de seleção era obrigatoriamente efetuada por entidade especializada pública ou, quando fundamentadamente se tornasse inviável, privada, conhecedora do contexto específico da Administração Pública. Porém a DGAEP por parecer emitido sobre este assunto informou que “entende-se por entidades especializadas públicas, que podem proceder à aplicação do método avaliação psicológica, entidades como a DGAEP, e outros órgãos ou serviços que detenham essa área de especialização, podendo os próprios órgãos ou serviços constituir divisão ou núcleo para esse efeito, nos próprios mapas de pessoal”. Nesse sentido, diversos organismos, entre os quais a Câmara Municipal de Matosinhos, por uma questão de economicidade e já que detinham psicólogos capazes de realizar o método em causa, constituíram no respetivo mapa de pessoal, o núcleo de avaliação psicológica. Porém e em 2011, com a alteração á Portaria 83-A/2009, de 22 de janeiro, levada a efeito pela Portaria nº 145-A/2001, de 6 de abril, a aplicação da avaliação psicológica é efetuada pelas entidades e com observância da seguinte ordem de prioridade: por entidade especializada pública; pela própria entidade empregadora pública que pretende efetuar o recrutamento, com recurso aos seus próprios técnicos que detenham habilitação académica e formação adequadas, quando, após consulta, por escrito, à entidade especializada pública, fundamentadamente se revele inviável a aplicação do método por aquela entidade; por entidade especializada privada, conhecedora do contexto específico da Administração Pública, quando, após consulta, por escrito, à entidade especializada pública, fundamentadamente se revele inviável a aplicação do método por aquela entidade, bem como pelos recursos próprios do organismo. A título de exemplo, refira-se que os montantes para a realização da Entrevista de Avaliação Psicológica, fornecidos pela DGAEP, para Técnico Superior (ano 2012), situam-se entre 140€ por candidato (até 50 candidatos) e 110€ por candidato (mais de 50 candidatos). A este valor acresce o IVA à taxa legal em vigor.

de seleção obrigatórios, os candidatos que, cumulativamente sejam titulares da categoria colocada a concurso e estejam a exercer as funções próprias dessa categoria ou se encontrem em situação de mobilidade especial e a tenham exercido antes de passarem a tal situação são avaliados através de avaliação curricular e entrevista de avaliação de competências. No entanto, estes candidatos podem manifestar, por escrito, a vontade de realizarem os mesmos métodos dos restantes concorrentes, ou seja, a prova de conhecimentos e a avaliação psicológica. A avaliação curricular visa analisar a qualificação dos candidatos, designadamente a habilitação académica ou profissional, percurso profissional, relevância da experiência adquirida e da formação realizada, tipo de funções exercidas e avaliação de desempenho obtida. A entrevista de avaliação de competências visa obter, através de uma relação interpessoal, informações sobre comportamentos profissionais diretamente relacionados com as competências consideradas essenciais para o exercício da função. Para além dos métodos de seleção obrigatórios, a entidade responsável pela realização do procedimento pode, de acordo com o conjunto de tarefas e responsabilidades inerentes aos postos de trabalho a ocupar e o perfil de competências previamente definido, determinar a utilização de métodos de seleção facultativos ou complementares. São eles.

- a entrevista profissional de seleção, que visa avaliar, de forma objetiva e sistemática, a experiência profissional e aspetos comportamentais evidenciados durante a interação estabelecida entre o entrevistador e o entrevistado, nomeadamente os relacionados com a capacidade de comunicação e de relacionamento interpessoal;

- a avaliação de competências por *portfolio*, que visa confirmar a experiência e ou os conhecimentos do candidato em áreas técnicas específicas, designadamente de natureza artística, através da análise de uma coleção organizada de trabalhos que demonstrem as competências técnicas detidas diretamente relacionadas com as funções a que se candidata;

- as provas físicas que se destinam a avaliar as aptidões físicas dos candidatos necessárias à execução das atividades inerentes aos postos de trabalho a ocupar;

- o exame médico que visa avaliar as condições de saúde física e psíquica dos candidatos exigidas para o exercício da função e,

- o curso de formação específica que visa promover o desenvolvimento de competências do candidato através da aprendizagem de conteúdos e temáticas direcionadas para o exercício da função;

m) Dispensa ou não das habilitações académicas - Em regra, pode apenas ser candidato ao procedimento quem seja titular do nível habilitacional e, quando seja o caso, da área de formação, correspondentes ao grau de complexidade funcional da carreira e categoria caracterizadoras dos postos de trabalho para cuja ocupação o procedimento é publicitado. A publicitação do procedimento pode, porém, prever a possibilidade de candidatura de quem, não sendo titular da habilitação exigida, considere dispor da formação e/ou, experiência profissionais necessárias e suficientes para a substituição daquela habilitação. A substituição da habilitação não é admissível quando, para o exercício de determinada profissão ou função, implicadas na caracterização dos postos de trabalho em causa, lei especial exija título ou o preenchimento de certas condições. O júri, preliminarmente, analisa a formação e, ou, a experiência profissionais e delibera sobre a admissão do candidato ao procedimento concursal. Em caso de admissão, a deliberação, acompanhada do teor integral da sua fundamentação, é notificada aos restantes candidatos, uma vez que tal admissão representa certamente um ato lesivo dos interesses legalmente protegidos dos demais candidatos e pode ser objeto de impugnação em sede administrativa ou contenciosa, (Veiga e Moura 2008);

n) Faseamento ou não dos métodos de seleção - Quando, em procedimento concursal comum, estejam em causa razões de celeridade, designadamente quando o recrutamento seja urgente ou tenham sido admitidos candidatos em número igual ou superior a cem, o dirigente máximo do órgão ou serviço pode fasear a utilização dos métodos de seleção, através da aplicação, num primeiro momento, à totalidade dos candidatos, apenas do primeiro método obrigatório e aplicação do segundo método e dos métodos seguintes apenas a parte dos candidatos aprovados no método imediatamente anterior, a convocar por tranches sucessivas, por ordem decrescente de classificação, respeitando a prioridade legal da sua situação jurídico-funcional, até à satisfação das necessidades. É uma das possibilidades que o legislador colocou, de

modo a conseguir-se ultrapassar o elevado número de candidatos que, usualmente, concorrem à Função Pública. Note-se, contudo, que não é um método de fácil aplicabilidade e, por vezes, é impraticável¹⁸;

- o) O sentido e referência ao parecer da DGAEP, sobre a falta de constituição de reservas e daí a abertura de procedimento concursal comum e ainda a possibilidade de, por razões de economia e celeridade processual, permitir a abertura do procedimento a candidatos sem vínculo jurídico;
- p) Por último, referência aos dispositivos normativos que servem de base ao procedimento concursal.

Após esta primeira fase, que poderá ser denominada de abertura do procedimento concursal, segue-se uma outra fase que é a da publicitação do aviso no Diário da República e na Bolsa de Emprego Público – BEP.

É ainda obrigatório por lei a publicitação de extrato do aviso publicado na página eletrónica do Serviço e num jornal de expansão nacional.

A publicação integral contém, uma série de elementos, obrigatórios por lei, o que torna os avisos extensos, de difícil compreensão para o candidato e dispendiosos, já que são pagos “por linha” junto da Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Num aviso tem de constar:

- identificação do ato que autoriza o procedimento e da entidade que o realiza;
- identificação do número de postos de trabalho a ocupar e da respetiva modalidade da relação jurídica de emprego público a constituir;
- identificação do local de trabalho onde as funções vão ser exercidas;
- caracterização dos postos de trabalho, em conformidade com o estabelecido no mapa de pessoal aprovado, tendo em conta a atribuição, competência ou atividade a cumprir ou a executar, a carreira e categoria e não havendo lugar a negociação de posicionamento remuneratório, a posição remuneratória correspondente;
- havendo lugar a negociação de posicionamento remuneratório, a posição remuneratória de referência;

¹⁸ A título de exemplo, poderemos referir um dos concursos analisados em que foi utilizado o faseamento e concluiu-se que o número de candidatos que passaram à segunda fase era inferior ao número previsto pelo Júri para o segundo método.

- os requisitos gerais de admissão que são a nacionalidade portuguesa, quando não dispensada pela Constituição, convenção internacional ou lei especial, ter 18 anos de idade completos, não estar inibido do exercício de funções públicas ou não estar interdito para o exercício das funções a desempenhar, deter a robustez física e perfil psíquico indispensáveis ao exercício das funções e ter cumprido as leis de vacinação obrigatória;

- indicação sobre a necessidade de se encontrar previamente estabelecida uma relação jurídica de emprego público e, em caso afirmativo, sobre a sua determinabilidade;

- identificação do parecer dos membros do Governo (no caso da autarquia, do Executivo/Assembleia Municipal), quando possam ser recrutados trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo determinado ou determinável ou sem relação jurídica de emprego público previamente estabelecida;

- nível habilitacional exigido e área de formação académica ou profissional, quando prevista no mapa de pessoal;

- indicação da possibilidade de substituição do nível habilitacional por formação ou experiência profissional, sempre que tal se pretenda e não exista impedimento legal;

- requisitos legais especialmente previstos para a titularidade da categoria (os requisitos especiais podem referir-se ao tempo de serviço, à avaliação de desempenho, à posse de determinadas habilitações literárias ou qualificações profissionais);

- indicação de que não podem ser admitidos candidatos que, cumulativamente, se encontrem integrados na carreira, sejam titulares da categoria e, não se encontrando em mobilidade, ocupem postos de trabalho previstos no mapa de pessoal do órgão ou serviço idênticos aos postos de trabalho para cuja ocupação se publicita o procedimento;

- forma e prazo de apresentação da candidatura;

- local e endereço postal ou eletrónico onde deve ser apresentada a candidatura;

- métodos de seleção, incluindo a identificação da eventual utilização de um só método¹⁹;

- a ponderação e sistema de valoração final, bem como as restantes indicações relativas aos métodos exigidos na lei;

¹⁹ A LVCR permite a utilização de um só método de seleção nos procedimentos abertos para trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecida.

- indicação da possibilidade de opção por métodos de seleção e sendo o caso, fundamentação da opção pela utilização dos métodos de seleção de forma faseada;

- o tipo, forma e duração das provas de conhecimentos, bem como as respetivas temáticas; a composição e identificação do júri; a indicação de que as atas do júri, onde constam os parâmetros de avaliação e respetiva ponderação de cada um dos métodos de seleção a utilizar, a grelha classificativa e o sistema de valoração final do método, são facultadas aos candidatos sempre que solicitadas; a identificação dos documentos exigidos para efeitos de admissão ou avaliação dos candidatos e indicação sobre a possibilidade da sua apresentação por via eletrónica e ainda a forma de publicitação da lista unitária de ordenação final dos candidatos.

Seguidamente surge a fase de apresentação de candidaturas, cujo prazo mínimo é de dez dias úteis e máximo de quinze dias úteis.

Os candidatos concorrem, preenchendo para o efeito, um requerimento próprio (vide Anexo A). Note-se que é um requerimento difícil de preencher e caso o candidato não concorra com este formulário corretamente preenchido é automaticamente excluído.

Ao nível de candidatos, podem concorrer:

- os trabalhadores integrados na mesma carreira, no órgão ou serviço, a executar diferente atribuição ou competência;

- os trabalhadores integrados na mesma carreira, de outro órgão ou serviço, ou em situação de mobilidade especial a executar qualquer atribuição ou competência, trabalhadores integrados em outras carreiras que exerçam os respetivos cargos em comissão de serviço e ainda,

- excecionalmente trabalhadores que sejam sujeitos de outras relações jurídicas de emprego público por tempo determinado ou determinável ou sem relação jurídica previamente constituída (caso de carreira unicategoriais e categorias inferiores das carreiras pluricategoriais²⁰).

²⁰ São unicategoriais as carreiras a que corresponde uma única categoria. São pluricategoriais as carreiras que se desdobram em mais do que uma categoria. Apenas podem ser criadas carreiras pluricategoriais quando a cada uma das categorias da carreira corresponde um conteúdo funcional distinto do das restantes. O conteúdo funcional das categorias superiores integra o das que lhe sejam inferiores. Um exemplo de uma carreira pluricategorial é a carreira de Assistente Técnico que se desenvolve por duas categorias: a de Assistente Técnico (categoria de base) e a de Coordenador Técnico (categoria superior).

Está excluída a possibilidade de se candidatarem todos os trabalhadores que cumulativamente estejam integrados na carreira, sejam titulares da categoria, executem a mesma atividade e ocupem posto de trabalho (não em mobilidade) no órgão ou serviço.

Seguidamente surge a fase de apreciação de candidaturas (verificação dos requisitos gerais e especiais), cujo prazo máximo é de dez dias úteis.

O Júri elabora a calendarização para cumprimento dos prazos do procedimento concursal. A experiência revela que este prazo é extremamente curto e a calendarização efetuada pelo Júri é muito difícil de cumprir. Embora o Júri tenha prioridade nas suas funções que deve prevalecer sobre todas as outras, a verdade é que os elementos que normalmente compõe um Júri, são os dirigentes/técnicos da área de serviço posta a concurso (que não podem, totalmente, demitir-se das suas funções diárias sob pena de colocar em causa o interesse público da autarquia). Para além disso, sem o apoio dos Recursos Humanos, os elementos do Júri teriam grandes dificuldades em perceber todas as especificidades que envolvem uma análise de candidatura, já que não são especialistas nesta área.

Em grande parte das autarquias, é o Departamento de Recursos Humanos que apoia nesta fase. A intervenção dos Recursos Humanos justifica-se também pelo elevado número de candidaturas recebidas. Quando um organismo recebe candidaturas na ordem dos quinhentos ou mil formulários, é completamente impossível ficar na exclusividade do Júri determinados atos como seja a total análise das candidaturas. Claro está que os Técnicos dos Recursos Humanos não se podem substituir ao Júri. Poderão, no entanto, apoiá-lo (até porque detêm conhecimentos e experiência na área), através de uma análise prévia das candidaturas e, posteriormente, será o Júri que decidirá sobre a admissão ou não dos diferentes candidatos²¹.

Seguidamente segue-se a audiência dos candidatos excluídos, em que no âmbito do direito de participação, os interessados têm o direito de serem ouvidos no procedimento para, querendo, dizerem o que se lhes oferece sobre o assunto. Nesta fase também existe um formulário próprio para o direito de participação dos interessados que, a não ser utilizado, implica a não apreciação da respetiva reclamação (*vide* Anexo B).

²¹ Os Recursos Humanos normalmente apoiam nesta fase e em todas as fases do processo concursal.

Depois desta fase, surge uma outra que lhe está intrinsecamente ligada que é a fase do recurso hierárquico ou tutelar dos candidatos excluídos. Esta fase faz parte das garantias dadas ao candidato, de modo que o mesmo possa recorrer em termos hierárquicos e contenciosos das deliberações tomadas pelo Júri.

A fase seguinte é a de aplicação dos métodos de seleção em que, o Júri aplica os diferentes métodos de seleção que, previamente foram determinados para o procedimento.

Os candidatos admitidos são convocados, no prazo de cinco dias úteis (esta convocação pode ser efetuada via *e-mail* com recibo de entrega da notificação, por ofício registado, por notificação pessoal e ainda por aviso publicado na II.^a série do Diário da República, informando da afixação em local visível e público das instalações da entidade empregadora pública e da disponibilização na sua página eletrónica), para aplicação dos métodos de seleção, com indicação do local, data e horário em que os mesmos devam ter lugar.

No mesmo prazo iniciam-se os procedimentos relativos à aplicação dos métodos que não exijam a presença dos candidatos. Note-se que ao procedimento poderemos ter o método de seleção, prova de conhecimentos para a maior parte dos candidatos e a avaliação curricular para aqueles que tenham afastado, por escrito a realização da prova de conhecimentos. Embora pareça estranho, conforme anteriormente já referido, acabamos por ter dois métodos diferentes, consoante o tipo de candidatos.

Na valoração dos métodos de seleção são adotadas diferentes escalas de classificação, de acordo com a especificidade de cada método, sendo os resultados convertidos para a escala de 0 a 20 valores. Assim, nas provas de conhecimentos é adotada a escala de 0 a 20 valores, considerando-se a valoração até às centésimas.

A avaliação psicológica é valorada em cada fase intermédia do método, através das menções classificativas de *Apto* e *Não apto* e na última fase do método, para os candidatos que o tenham completado, através dos níveis classificativos de *Elevado*, *Bom*, *Suficiente*, *Reduzido* e *Insuficiente*, aos quais correspondem, respetivamente, as classificações de 20, 16, 12, 8 e 4 valores.

A avaliação curricular é expressa numa escala de 0 a 20 valores, com valoração até às centésimas, sendo a classificação obtida através da média aritmética simples ou ponderada das classificações dos elementos a avaliar.

A entrevista de avaliação de competências é avaliada segundo os níveis classificativos de *Elevado*, *Bom*, *Suficiente*, *Reduzido* e *Insuficiente*, aos quais correspondem, respetivamente, as classificações de 20, 16, 12, 8 e 4 valores.

A entrevista profissional de seleção é avaliada segundo os níveis classificativos de *Elevado*, *Bom*, *Suficiente*, *Reduzido* e *Insuficiente*, aos quais correspondem, respetivamente, as classificações de 20, 16, 12, 8 e 4 valores.

A avaliação de competências por *portfolio* é expressa numa escala de 0 a 20 valores, com valoração até às centésimas. As provas físicas são avaliadas através das menções classificativas de *Apto* e *Não apto*.

O exame médico é avaliado através das menções classificativas de *Apto* e *Não apto*. O curso de formação específica é classificado de 0 a 20 valores, com valoração até às centésimas, de acordo com o aproveitamento obtido pelo candidato nas matérias ministradas e o nível de competências por ele alcançado.

Cada um dos métodos de seleção, bem como cada uma das fases que comportem, é eliminatório pela ordem enunciada na lei, quanto aos obrigatórios, e pela ordem constante na publicitação, quanto aos facultativos. Por último, é excluído do procedimento o candidato que tenha obtido uma valoração inferior a 9,5 valores num dos métodos ou fases, não lhe sendo aplicado o método ou fase seguintes.

De imediato é realizada a publicitação dos resultados obtidos em cada método de seleção. Os candidatos aprovados em cada método são convocados para a etapa seguinte. Note-se que, por cada método não era realizada audiência prévia, aos candidatos que não são apurados para o método seguinte. Somente na fase de elaboração da lista de ordenação final dos candidatos²², mais concretamente na fase de audiência dos interessados, é que era dado a conhecer a todos os candidatos que completem o procedimento, as respetivas posições. Porém, com a alteração que se verificou ao procedimento através da Portaria nº 145-A/2011, de 6 de abril, há lugar à audiência prévia na lista unitária de ordenação final dos candidatos aprovados, bem como às exclusões do procedimento ocorridas na sequência da aplicação de cada um dos métodos de seleção.

Mais uma vez e porque esta fase é crucial no âmbito do procedimento, os candidatos têm o direito de se manifestarem sobre a posição que obtiveram.

²² A lista de ordenação final dos candidatos aprovados é unitária, ainda que, no mesmo procedimento, lhes tenham sido aplicados diferentes métodos de seleção.

Após a audiência de todos os interessados, segue-se a homologação da lista de ordenação final, pelo dirigente máximo do serviço.

A homologação é um ato deveras importante pois é a aceitação por parte do dirigente máximo da deliberação tomada pelo Júri. Refira-se que a homologação da deliberação do Júri não obriga o dirigente máximo, a fundamentar o ato porque esta presume-se contida no ato homologado. Basta homologar não necessitando de exarar qualquer declaração de concordância com a deliberação do Júri.

Entramos aqui numa outra fase do procedimento concursal que é a notificação a todos os candidatos do ato de homologação (os candidatos, incluindo os que tenham sido excluídos no decurso da aplicação dos métodos de seleção, são notificados do ato de homologação da lista de ordenação final).

Seguidamente a lei impõe a fase de publicação da lista de ordenação final homologada na II.^a série do *Diário da República* com informação sobre a sua publicitação.

É ainda concedida a interposição de recurso hierárquico ou tutelar como garantia de todos os interessados no procedimento e a última fase do procedimento concursal é a constituição de reserva de recrutamento com base nos candidatos aprovados no procedimento e que é utilizada no prazo máximo de 18 meses contados da data de homologação da lista de ordenação final.

4 – EMPREGO PÚBLICO

4.1 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na década de 1996-2005, o emprego na administração pública cresceu a uma taxa média anual de 1,8%. Na administração central, a taxa média de crescimento anual foi de 1,6% sendo notório, nos três primeiros anos deste período, o efeito da aplicação do Decreto-Lei nº 81-A/96, de 21 de junho²³, o qual, revestindo natureza excecional, procedeu à reavaliação das situações irregulares, no âmbito da vinculação precária.

O número de empregos na administração pública portuguesa era de 464 321 em 1986, passando em 2005 para 747 880.

Em 2005, o emprego público representava 14,6% da população empregada em Portugal, 0,1 pontos percentuais acima da média registada para os 25 países membros da União Europeia. A administração direta e indireta do Estado absorvia 77% do emprego público. Os docentes dos vários níveis de ensino público representam cerca de 32% dos empregos na administração direta e indireta do Estado. Mantém-se elevado o peso do pessoal auxiliar e operário – 15,2%²⁴.

Como se referiu, com a publicação da Lei n.º 53/2006²⁵, de 7 de dezembro, estabeleceu-se um regime comum de mobilidade entre serviços que, a par dos instrumentos já existentes de mobilidade geral ou específica de algumas carreiras ou corpos especiais, criou a figura da mobilidade especial (SME), destinada ao aproveitamento racional dos trabalhadores que exercem funções em serviços que são objeto de extinção, fusão, reestruturação ou processo de racionalização de efetivos.

Do conjunto de trabalhadores que, a 31 de dezembro de 2007, se encontrava na situação de mobilidade especial (1 338), os grupos de pessoal auxiliar e de pessoal

²³ O Decreto-Lei nº 81-A/96, de 21 de junho foi um diploma com natureza excecional com vista a repor a legalidade de situações precárias como o caso dos “recibos verdes” na Função Pública, que encapotavam verdadeiros contratos de trabalho. Surgiu para dar cumprimento ao acordo salarial assumido pelo Governo em 1996.

²⁴ Fonte: Observatório do Emprego Público- Outubro 2008; EUROSTAT, OCDE e DGAEP; BDAP 2005; DGAEP — SIOE-2007.

²⁵ Lei nº 53/2006, de 7 de dezembro que estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração, visando o seu aproveitamento racional. Note-se que os procedimentos geradores dos instrumentos de mobilidade especial, nunca foram aplicados à Administração Local (conforme anteriormente referido).

administrativo eram os mais representativos na estrutura profissional dos SME's ativos: 38,3% e 20,7%, respetivamente.

No final de 2007, 92,5% do pessoal em SME pertencia ao Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, em consequência da fusão ou extinção de serviços do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (ex-MADRP) no âmbito do PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado)²⁶. Naquela data, a idade média do pessoal em SME era na ordem dos 54 anos, situando-se acima dos 50 anos de idade mais de 74% do total destes trabalhadores. Por outro lado, os grupos profissionais de grande parte do pessoal que transitou para SME refletem, à partida, uma baixa qualificação académica. Com efeito, 67% dos efetivos possuía um nível habilitacional igual ou inferior à escolaridade obrigatória, não chegando aos 18% os detentores de formação superior²⁷.

O fluxo líquido de entradas e de saídas na administração pública, a partir de 2006, aponta para uma evolução estimada de 692 279 empregos no final de 2008 e de 690 148 em junho de 2009²⁸

No final de 2009, o emprego na administração central representava 9,4% da população ativa. O ligeiro aumento dos principais indicadores do emprego na administração central no contexto do mercado de trabalho resulta do efeito do decréscimo da população ativa (0,5%) e do emprego total (3%), no quarto trimestre de 2009 em relação ao período homólogo²⁹. Na estrutura do emprego da administração central segundo o CAE (Classificação Portuguesa das Atividades Económicas), a 31 de dezembro de 2009, a Educação representava 45,2%.

Em 2010, o emprego na administração central representava 9,2% da população ativa e 10,3% da população empregada, representando uma quebra de 0,2 pontos percentuais e de 0,1 pontos percentuais, respetivamente, em relação ao ano anterior. O

²⁶ Através da Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de Agosto, o Conselho de Ministros resolveu proceder à reestruturação da administração central do Estado, tendo como objetivo a promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afetos.

²⁷ Fonte: Observatório do Emprego Público- Outubro 2008; DGAEP — RGAP-1996; BDAP-2005; SIOE-2007 e Secretarias Gerais dos Ministérios; Bolsa de Emprego Público (BEP).

²⁸ Fonte: Observatório do Emprego Público – Setembro 2009; 1996: RGAP e RH na Administração Regional Autónoma da Madeira (Out. 1996); RGAP 1999 (Dez. 1999); BDAP 2005; 2006 a Jun. 2009: Caixa Geral de Aposentações (CGA) e Instituto de Informática da Segurança Social.

²⁹ Fonte: Observatório do Emprego Público – Outubro 2010; DGAEP/OBSEP;INE;DGAL.

número de trabalhadores na administração central registou uma quebra de 9,5% em relação a 2005³⁰.

No final do primeiro semestre de 2011, o emprego na administração central apresentava 9,1% da população ativa, traduzindo uma quebra de 0,1 pontos percentuais em relação ao final do semestre anterior. Apesar do número de trabalhadores na administração central ter registado uma redução de 0,9% no último semestre, o aumento do desemprego neste período levou a que o peso deste na população empregada se mantivesse inalterado nos 10,4%³¹.

Segundo os dados recolhidos através do Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE), em 31 de dezembro de 2011, o emprego público na administração direta e indireta do Estado registou uma variação homóloga de menos 18 584 trabalhadores (-3,6%), em resultado de uma diminuição na ordem de 10 706 trabalhadores (-2,5%) com relação jurídica de emprego por tempo indeterminado e de 7 878 trabalhadores (-8,9%) com contratos a termo. Por outro lado, considerando todos os trabalhadores nas E.P.E.³² a evolução global para todos os ministérios, em comparação com o ano anterior, saldou-se numa diminuição de 15 881 trabalhadores, correspondente a -2,9%³³.

No final de março de 2012, o emprego no setor da administração pública situava-se nos 608 746 postos de trabalho, representando uma quebra de 0,4% em relação ao final de 2011. No primeiro trimestre deste ano, verificaram-se 12 488 entradas e 14 187 saídas. O fluxo das novas entradas em 31 de Março de 2012, face às saídas definitivas (-2 827), em relação a 31 de Dezembro (- 2 669), regista um desvio de apenas 158 trabalhadores, correspondente a 0,03% do emprego global da administração pública³⁴.

Em relação às despesas com pessoal em percentagem do PIB nominal, registaram, em 2005, face a 1995, um aumento de 1,5 pontos percentuais. Portugal mantinha-se acima da média da União Europeia.

³⁰ Fonte: Observatório do Emprego Público – Maio 2011; DGAEP/OBSEP; INE; DGAL.

³¹ Fonte: Observatório do Emprego Público – Setembro 2011; INE – Inquérito ao Emprego; DGAEP - BDAP 2005; SIOE.

³² Entidades Públicas Empresariais

³³ Fonte: DGAEP/OBSEP – SIOE.

³⁴ Fonte: Síntese estatística do emprego público – 1º trimestre 2012.

As despesas com pessoal na administração pública nas remunerações do total da economia registaram mais 1,8 pontos percentuais face ao ano de 1995³⁵.

Na década de 1996 a 2005, Portugal mantinha uma das mais elevadas percentagens de trabalhadores na administração central face aos restantes países da OCDE. No entanto, assiste-se neste período, a um aumento da descentralização: administração regional e local aumenta de 21,7% em 1996 para 22,7% em 2005³⁶.

De entre as economias europeias, a portuguesa foi uma das que registou uma quebra mais significativa do indicador despesas com pessoal (na administração pública), em percentagem do PIB, entre 2006 e 2007. Com efeito, refletindo as medidas de controlo do emprego, quer no âmbito do redimensionamento estrutural prosseguido no PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado), quer pela implementação de novas regras no recrutamento externo - “um novo efetivo por cada dois saídos”, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 38/2006, de 30 de março (para a Administração Central), o objetivo atingido de redução de efetivos traduziu-se, em 2007 face a 2005, na diminuição relativa do rácio das despesas com pessoal no PIB, na ordem de 1,5 pontos percentuais, representando uma quebra de cerca de 10,4% pontos percentuais deste indicador agregado.

A progressiva diminuição do peso do emprego público no emprego total, desde 2005, particularmente evidente no subsector da administração direta e indireta do Estado (menos 1,2 pontos percentuais, correspondente a uma taxa de variação de - 10,4%, em dezembro 2008), indicia a significativa quebra do indicador das despesas com pessoal/remunerações da administração pública face ao PIB nominal, em Portugal: menos 1,6 pontos percentuais, correspondente a uma taxa de variação de cerca de menos 11%³⁷.

Na evolução das despesas com pessoal da administração pública em percentagem do PIB, o acréscimo de 0,4 pontos percentuais estimado para 2009 face ao ano anterior, no peso das remunerações da administração pública no PIB para Portugal traduz variações negativas de 10,2% em relação ao ano 2000 e de 11,9% em

³⁵ Fonte: DGAEP – OBSEP – A década emprego público em números 1996-2005 / Contas nacionais Eurostat e INE.

³⁶ Fonte: DGAEP – OBSEP – A década emprego público em números 1996-2005 / DGAEP-OBSEP; IRHFP/86; IRHFP/91; Amorim (1997); RGFP/96; RHRAM (1996); RGFP/99; BDAP 2005; OCDE (2009).

³⁷ Fonte: Observatório do Emprego Público- Outubro 2008; Eurostat (15 de Setembro de 2008).

comparação com o ano 2005. O mesmo indicador para a média dos países da UE apresenta variações positivas de 6,5% relativamente a 2000 e de 3,8% em comparação com 2005³⁸.

O indicador das despesas com pessoal da administração pública face ao PIB nominal demonstra, para Portugal, uma significativa tendência de redução nos últimos 5 anos (2005-2010), em comparação com o movimento do mesmo rácio para a média dos países da União Europeia. O peso das remunerações da administração pública no PIB para Portugal traduz variações negativas de 10,1% em relação ao ano 2000 e de 11,8% em comparação com o ano 2005; enquanto o mesmo indicador para a média dos países da União Europeia apresenta variações positivas de 4,8% relativamente a 2000 e de 2,4% em comparação com 2005³⁹.

Na década de 1996 – 2005, o crescimento do emprego feminino representou 76,4% do crescimento do emprego público ocorrido no mesmo período. Em 2005, a taxa de feminização na administração central ultrapassava os 60% (a média dos países da OCDE registava 47%)⁴⁰

Ao nível etário, o escalão com maior frequência passou dos 40-44 anos em 1996, para os 45-49 anos em 2005⁴¹.

Em meados de 2010, a taxa de feminização na administração central, situava-se na ordem dos 61,6%, contra 47,6% registado para a população ativa.

Os trabalhadores da administração central, em meados de 2010, apresentam uma faixa etária entre os 45 e os 64 anos. Regista-se um aumento do peso dos trabalhadores na faixa etária dos 55 aos 59 anos (3,1 pontos percentuais), e uma quebra no peso dos mais novos, até aos 29 anos (4,3 pontos percentuais). A idade média estimada passou de 42,3 anos em 2005 para 43,6, no final de 2010 e 43,7 no final do primeiro semestre de 2011⁴².

³⁸ Fonte: Observatório do Emprego Público – Outubro 2010; Contas Nacionais EUROSTAT e INE; DGAEP/OBSEP.

³⁹ Fonte: Observatório do Emprego Público – Maio 2011; Contas Nacionais EUROSTAT e INE; DGAEP / OBSEP.

⁴⁰ Fonte: DGAEP – OBSEP – A década emprego público em números 1996-2005 / DGAEP-OBSEP; IRHFP/86; Amorim (1997); RGFP/96; RHRAM (1996); RGFP/99; BDAP 2005; DGAEP-OBSEP; INE; OCDE; RGFP/96; RHRAM (1996); RGFP/99; BDAP 2005

⁴¹ Fonte: DGAEP – OBSEP – A década emprego público em números 1996-2005 / DGAEP-OBSEP; RGFP/96; RHRAM (1996); BDAP 2005

⁴² Fonte: Observatório do Emprego Público- Outubro 2010/Setembro 2011; DGAEP/OBSEP;INE – Inquérito ao emprego; SIOE 2010. Observatório do Emprego Público- Maio 2011,DGAEP/OBSEP.

Em 2011, a taxa de feminização na administração central, situava-se na ordem dos 61,4%, contra 47,3% registado para a população ativa⁴³.

Em 2011, o emprego feminino na administração central continua bastante acima do valor do mesmo indicador observado para o conjunto da população empregada: a 30 de Junho de 2011 a taxa de feminização na administração central situava-se nos 61,3%, contra 47,0% para a população empregada⁴⁴.

Ao nível da estrutura habilitacional dos trabalhadores da administração central, regista-se uma quebra de 24% de trabalhadores com 4 ou menos anos de escolaridade (entre 1996-2005). Regista-se, dentro do mesmo período, um aumento de 63% de trabalhadores com habilitações ao nível de licenciatura ou superior⁴⁵.

Em 2010, 55,1% dos trabalhadores na administração central possuem habilitação de ensino superior, representando 5,9 pontos percentuais em comparação com a mesma taxa registada no ano de 2005⁴⁶.

Em 2011, a taxa de tecnicidade do emprego na administração central apresenta-se bastante mais elevada: 55,7% dos trabalhadores da administração central possuem habilitação de ensino superior, em contraste com os 18,6% para a população empregada em geral⁴⁷.

4.2 – ADMINISTRAÇÃO LOCAL

O emprego nas Câmaras Municipais, entre os anos de 1996 e 2007, registou uma evolução positiva de 40,7%. Neste período o emprego nas Câmaras apresenta algum rejuvenescimento: o número de postos de trabalho no escalão com menos de 30 anos é em 2007 mais 44% do que em 1996.

⁴³ Fonte: Observatório do Emprego Público- Maio 2011; DGAEP/OBSEP; INE – Inquérito ao Emprego.

⁴⁴ Fonte: Observatório do Emprego Público – Setembro 2011; INE; DGAEP; BDAP-2005; SIOE.

⁴⁵ Fonte: DGAEP – OBSEP – A década emprego público em números 1996-2005 / DGAEP-OBSEP; IRHFP/86; RGFP/96; RHRAM (1996); BDAP 2005

⁴⁶ Fonte: Observatório do Emprego Público- Outubro 2010; DGAEP - BDAP 2005; SIOE 2010; DGAEP/OBSEP; INE, Inq. ao Emprego; DGAEP - BDAP 2005; SIOE. Observatório do Emprego Público- Maio 2011; DGAEP - BDAP 2005; SIOE 31-12-2010; DGAEP/OBSEP, INE, Inquérito ao Emprego; DGAEP - BDAP 2005; SIOE 31-12-2010.

⁴⁷ Fonte: Observatório do Emprego Público – Setembro 2011; INE; DGAEP/OBSEP.

Ao nível da Administração Local, no período compreendido entre 1996 e 2007, a taxa de feminização passou de 27,8% em 1996 para 42,4% em 2007, o que representa um crescimento deste indicador na ordem dos 52,4%⁴⁸.

Ao nível habilitacional, em 1996, mais de metade dos trabalhadores das Câmaras (53,1%) detinham um nível de 4 ou menos anos de escolaridade. Em 2007, verifica-se um forte acréscimo da taxa de tecnicidade: ao nível do 12º ano de escolaridade passa de 11,7% em 1996 para 20,3% em 2007 e ao nível de licenciatura e superior, de 6,4% para 18,2%⁴⁹.

No ano de 2007, as 308 câmaras municipais apresentavam uma dimensão média de 386,9 efetivos, valor que atinge o seu máximo nos órgãos situados na região da Grande Lisboa (2 236,8 – dimensão média Câmara Municipal) e o mínimo nos da Região Autónoma dos Açores (146,6 – dimensão média Câmara Municipal). Em 2007, era de 11,2 o número médio de trabalhadores dos serviços municipais, por cada 1000 residentes. Alentejo e Algarve apresentavam, para este indicador, valores sensivelmente superiores: respetivamente 19,9 e 18,7. Traduzindo as características das funções dominantes exercidas pela administração autárquica, assinala-se que mais de metade dos seus efetivos pertence aos grupos de pessoal Operário e Auxiliar, constituindo este último o grupo profissional mais representativo, com 35,2% do emprego municipal⁵⁰.

Em 2008, as autarquias apresentam uma dimensão média de 403,8 efetivos. Note-se que mais de metade dos efetivos pertence ao grupo de pessoal Assistente Operacional (55,8% em 2007 e 53,2% em 2008 para o total do país). Esta evolução, refletindo uma diminuição de peso relativo de assistentes operacionais, a par com o aumento do peso das carreiras de maior grau de complexidade (técnico superior), indicia uma evolução positiva da taxa de tecnicidade do emprego municipal⁵¹.

Na administração local, as câmaras municipais apresentam, em 2009, uma dimensão média de 438 efetivos (403,8 em 2008), valor que atinge o seu máximo na região da Grande Lisboa (2 299,4 - dimensão média Câmara Municipal) e o mínimo na Região Autónoma dos Açores (145,2 - dimensão média Câmara Municipal). Mais de

⁴⁸ Fonte: DGAEP – OBSEP – A década emprego público em números 1996-2005 /Balanços Sociais Câmaras Municipais entre 1996 – 2007; DGAEP-OBSEP; RGFP 1996; RHRAM (1996); Balanços Sociais das C M 2007; DGAL.

⁴⁹ Fonte: DGAEP – OBSEP – A década emprego público em números 1996-2005 / DGAEP-OBSEP; RGFP/96; RHRAM (1996); Balanços Sociais das C M 2007; DGAL

⁵⁰ Fonte: Observatório do Emprego Público – Setembro de 2009; DGAL.

⁵¹ Fonte: Observatório do Emprego Público – Outubro de 2010; DGAL, DGAEP/OBSEP.

metade dos efetivos das autarquias pertence ao grupo de pessoal assistente operacional (55,8% em 2007 e 56,5% em 2009 para o total do país). A carreira de técnico superior foi aquela que registou um maior crescimento relativo (2,0 pontos percentuais.), indiciando uma evolução positiva da taxa de tecnicidade⁵².

A Associação Nacional de Municípios (ANMP)⁵³, realizou em Junho de 2011 um Inquérito às 308 autarquias, e de acordo com o mesmo, foi possível concluir que há especificidades municipais e locais que importam uma análise mais cuidada à limitação de admissões e à redução de despesas com pessoal, sem descuidar a imprescindível garantia de funcionamento dos serviços e a prestação dos serviços às populações.

A ANMP concluiu pela necessidade de manutenção da garantia de funcionamento dos serviços para que se possam servir as populações.

O inquérito permitiu obter dados relativos a 75% dos Municípios (230 autarquias) e cerca de 115 mil trabalhadores municipais e permitiu uma caracterização credível ao nível dos recursos humanos nas autarquias.

Constatou-se que os postos de trabalho ocupados e a ocupar, durante o ano de 2011 nas 230 autarquias, apresentavam um valor na ordem dos 100.714, com contrato de trabalho por tempo indeterminado e 14.015, com contrato de trabalho a termo resolutivo, ou seja, numa situação de vínculo precário.

O mesmo estudo prevê que o número de aposentações para trabalhadores com contrato por tempo indeterminado, representaria uma diminuição de 2,3% do número total de trabalhadores, sensivelmente, 2.279 funcionários. O grupo de pessoal com mais aposentações é o Assistente Operacional, com 72%, seguido do Assistente Técnico com apenas 8% e Técnico Superior com 6%.

Em relação à caducidade dos contratos a termo, a previsão do referido estudo apontava para valores na ordem de 6.159 trabalhadores, correspondente a uma diminuição de 44%.

⁵² Fonte: Observatório do Emprego Público – Setembro 2011; DGAL.

⁵³ A ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses - tem como fim geral a promoção, defesa, dignificação e representação do Poder Local e, em especial a representação e defesa dos Municípios e das Freguesias perante os órgãos de soberania; a realização de estudos e projetos sobre assuntos relevantes do Poder Local; a criação e manutenção de serviços de consultadoria e assessoria técnico-jurídica destinada aos seus membros; o desenvolvimento de ações de informação dos Eleitos Locais e de formação e aperfeiçoamento profissional do pessoal da administração local; a troca de experiências e informações de natureza técnico-administrativa entre os seus membros e a representação dos seus membros perante as organizações nacionais ou internacionais.

O estudo evidencia ainda a relação entre os aposentados e os postos de trabalho que correspondem a funções e atividades que são consideradas críticas e que não podem deixar de ser asseguradas e/ou que requerem pelo menos um trabalhador para as desempenhar. Ou seja, 25,1% dos aposentados desempenhavam funções consideradas críticas e necessárias ao bem comum. São assistentes operacionais com atividades atinentes à salubridade, higiene e limpeza urbanas, manutenção de infraestruturas públicas, pessoal não docente (exemplos: coveiros, serralheiros, cantoneiros, motoristas, trabalhadores da recolha de lixo, eletricitas, pintores, pedreiros, cozinheiros, auxiliares de ação educativa). Significa isto que a percentagem prevista de aposentados poderia corresponder a uma redução de efetivos de 2,5%, mas tratando-se de postos de trabalho que correspondiam a funções cruciais, apenas poder-se-á ter saídas na ordem média dos 1,6%, já que aqueles lugares terão de ser substituídos e novamente ocupados por trabalhadores imprescindíveis para assegurarem as referidas funções.

As caducidades dos contratos a termo ocorreram essencialmente no grupo de Assistente Operacional (30,3%) e no grupo Técnico Superior com 22,5%. No primeiro grupo insere-se atividades consideradas críticas como sejam, mais uma vez, a salubridade, higiene e limpeza urbanas, a manutenção de infraestruturas públicas e pessoal não docente que resulta dos contratos de execução celebrados com o Ministério da Educação e muitas autarquias, com apoio no pré-escolar e no apoio à família.

No grupo Técnico Superior destacaram-se as atividades de Técnicos das AEC⁵⁴, área Social, Planeamento, Acompanhamento e Fiscalização de Obras Públicas e Particulares e ainda na área de Recursos Humanos. Assim a percentagem prevista de caducidades dos contratos a termo na ordem dos 44%, porque muitos deles correspondem a atividades cruciais, apenas se verificam saídas na ordem dos 16%, já que os outros postos de trabalho terão de voltar a ser ocupados, por se tratar de atividades essenciais à comunidade local.

A CCDRN (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte) realizou a caracterização dos recursos humanos dos municípios da região do norte de Portugal⁵⁵ em 2011 e, à data de 31 de Dezembro de 2011, verificou-se um total de

⁵⁴ As Atividades de Enriquecimento Curricular vêm definidas no Despacho do Gabinete do Secretário de estado Adjunto e da Educação, nº 8683/2001, de 28 de Junho.

⁵⁵ Fonte. <http://www.ccdr-n.pt/recursos humanos2011>.

40 341 trabalhadores, o que representa um decréscimo líquido de 1 678 em relação ao ano anterior, em que se registavam 42 019 efetivos.

O estudo permitiu concluir que predomina o contrato para o exercício de funções públicas por tempo indeterminado, sendo o nível etário de 44 anos (43 anos no sexo feminino e 46 anos no sexo masculino).

O índice de admissões traduziu-se em 13% e o de saídas em 17% e o perfil tipo do trabalhador municipal da região em 2011 pode definir-se como sendo do sexo feminino, com 44 anos de idade, mais de metade com o 9º ano de escolaridade, assistente operacional, com um contrato de trabalho para o exercício de funções públicas por tempo indeterminado.

5 – MATOSINHOS – CONCELHO E CÂMARA MUNICIPAL

5.1 – CONCELHO DE MATOSINHOS

O Concelho de Matosinhos pertence ao distrito do Porto, no Norte de Portugal, confrontando a Sul com o Concelho do Porto, a Norte com o Concelho de Vila do Conde e a Nascente com o Concelho da Maia.

Com uma área de 62.3 km², o concelho de Matosinhos corresponde a cerca de 8% do território da Área Metropolitana do Porto (AMP).

Administrativamente está dividido em 10 freguesias urbanas: Matosinhos, Senhora da Hora, S. Mamede de Infesta, Leça do Balio, Custóias, Guifões, Leça da Palmeira, Perafita, Santa Cruz do Bispo e Lavra.

A povoação é anterior à fundação da nacionalidade portuguesa, pois já existia no ano de 900. No século XVI, com carta de foral atribuída, e assumindo-se como um importante centro produtor agropecuário e sede de ricas propriedades, Matosinhos torna-se um dos principais polos abastecedores do Porto numa altura em que freguesias como Ramalde, Foz e Aldoar ainda faziam parte do seu território.

A vila de Matosinhos, constituída pelas freguesias de Matosinhos e de Leça, foi criada em 1853.

Em 1867 foi criado o concelho de Matosinhos, voltando à organização anterior vinte dias depois.

Em 1909 dirigiu-se um pedido ao Governo de então para ser criado em definitivo o concelho de Matosinhos, por este lugar ser mais importante que o de Bouças. Desta forma, o concelho de Matosinhos foi criado definitivamente a 6 de Maio de 1909, tendo-se transformando num dos mais importantes do país e a cidade, elevada a esta categoria a 28 de maio de 1984.

No conjunto da atividade industrial, as mais de 500 unidades industriais em sectores muito diversificados fazem de Matosinhos um dos mais industrializados concelhos do país. A sua extensa relação com o mar, a Ocidente, marcou definitivamente o Concelho, daí a natural criação de infraestruturas que atuam como vetores fulcrais no desenvolvimento de uma região - o Porto de Leixões, segundo maior nacional, o Terminal TIR do Freixieiro por onde passa grande parte das importações do País, para além da Exponor, Parque de Exposições do Norte e Centro de Congressos.

A densidade populacional de Matosinhos é elevada, sendo este o terceiro concelho mais populoso da Área Metropolitana do Porto. Esta expressão demográfica traduz-se no dinamismo da base económica concelhia e da atividade de construção, esta ilustrada pelas numerosas Cooperativas de Habitação que se instalaram no concelho.

É um município dinâmico em que a autarquia intervém nas mais diversas áreas: ação social, apoio às atividades económicas, ambiente, juventude, saúde, educação, entre muitas outras.

O Município adotou uma visão equilibrada e integrada dos processos de desenvolvimento local, que se traduziu numa alteração da importância relativa dos principais fatores de sucesso do concelho. Daí que o apelo à inovação, a aposta em serviços de qualidade, a fixação de unidades de investigação e desenvolvimento, a qualificação de mão-de-obra, um marketing territorial insinuante, a flexibilização e diversificação dos sistemas produtivos locais, se assumam como esteios claros de reorientação das políticas urbanas.

A qualidade mantém-se, assim, como conceito nuclear da atividade Municipal: já não se tratará tanto de construir de novo, de fazer mais, de gestão induzida, de crescimento, mas de requalificar o que já existe, de fazer melhor, de gestão indutora, de desenvolvimento, assentes no planeamento, no rigor, na eficiência e na contenção.

As linhas mestras de atuação preveem a afirmação da identidade do município no contexto metropolitano, regional e nacional, participando e influenciando a definição de políticas supramunicipais e nacionais com impacto local; a promoção do desenvolvimento social, criando condições de vida digna, combatendo a exclusão social e fomentando atividades de valorização cívica e cultural, e a promoção do bem-estar e da qualidade de vida em termos urbanísticos e ambientais, assegurando um desenvolvimento harmonioso do território do Município⁵⁶.

5.2 – A AUTARQUIA

A descentralização é concebida como um instrumento destinado a fazer vingar e atuar a própria democracia, levando ao reconhecimento de que as necessidades coletivas surgidas no seio de substratos territoriais ou pessoas diferentes do estado devem ser

⁵⁶ Fonte: Fonte. <http://www.cm-matosinhos.pt>
Relatórios de Atividades da Câmara Municipal de Matosinhos 2005 – 2011.

satisfeitos pelos próprios interessados através de órgãos por eles eleitos Esteves de Oliveira (1984).

É neste contexto que se afirma a figura da autarquia de base territorial, reconhecida pela própria Lei Fundamental no seu artigo 235º, que determina que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais e que estas são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

As autarquias locais são reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa⁵⁷.

As autarquias locais têm património e finanças próprios.

Os órgãos representativos do município são a assembleia municipal e a câmara municipal. A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município e a câmara municipal é o órgão executivo colegial (artigo 252º da Constituição da República Portuguesa) sendo constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais é designado como vice-presidente. É o órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área.

A Câmara Municipal detém várias competências (vide Anexo C), traduzidas numa panóplia de atividades decorrentes da descentralização da organização administrativa, constatando-se que as autarquias locais são pessoas coletivas de fins ou atribuições múltiplas, cabendo nos seus interesses próprios os de mais variada natureza e relativos a diversas matérias.

A organização interna dos serviços municipais do Município de Matosinhos obedece ao modelo de estrutura hierarquizada. A estrutura interna hierarquizada é constituída por unidades orgânicas nucleares e flexíveis. A estrutura nuclear do serviço é composta por direções e departamentos municipais, correspondendo sempre a uma departamentalização fixa. A estrutura flexível é composta por unidades orgânicas flexíveis, dirigidas por um chefe de divisão municipal, as quais são criadas, alteradas e extintas por deliberação da câmara municipal, que define as respetivas competências,

⁵⁷ A Constituição vem dizer que a Administração Pública deve ser descentralizada, isso significa que a lei fundamental toma partido a favor de uma orientação descentralizadora, e por conseguinte recusa qualquer política que venha a ser executada num sentido centralizador (Sistema em que a função administrativa está confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais, designadamente autarquias locais).

cabendo ao Presidente da Câmara a afetação ou re-afetação do pessoal do respetivo mapa, de acordo com o limite previamente fixado.

A criação, alteração ou extinção de unidades orgânicas no âmbito da estrutura flexível visa assegurar a permanente adequação do serviço às necessidades de funcionamento e de otimização dos recursos, tendo em conta a programação e o controlo criteriosos dos custos e resultados.

O Município de Matosinhos estrutura-se em torno de unidades orgânicas nucleares, composta por Gabinetes Municipais, Direções Municipais, Departamentos Municipais e Divisões Municipais.

É uma organização bastante pesada e que se justifica pelas diferentes áreas tão heterogéneas decorrente de qualquer comunidade local, à qual acresce o peso da própria organização que abarca cerca de 1800 trabalhadores.

5.3 – MAPA DE PESSOAL

A primeira macroestrutura dos serviços municipais da Câmara Municipal de Matosinhos, foi implementada em 1987 e revista em 2000. À data verificava-se a existência de 9 departamentos municipais e 28 chefes de divisão.

Em 2003 o Município sentiu necessidade de rever o regulamento orgânico dos serviços municipais. Na nota justificativa para o efeito, pode ler-se que “desde 1987 ocorreram profundas modificações sociais, económicas e legislativas que se repercutiram na realidade do Município e no quadro de competências dos seus órgãos”.

Na sequência desta alteração, são criadas pela primeira vez direções municipais, tendo fundamentalmente em vista a coordenação dos serviços, assegurando o planeamento, o acompanhamento e o controlo da respetiva atividade.

Não obstante o seu tempo de vida tão curto, logo em 2004, a Câmara Municipal/Assembleia Municipal, procedeu a ajustamentos o que originou uma alteração na macroestrutura. A título meramente exemplificativo, pode-se referir que o Departamento de Administração de Pessoal passou a designar-se por Departamento de Recursos Humanos já que “é uma designação mais atual, genericamente utilizada por organizações públicas e privadas”, conforme decorre do relatório da Comissão de Acompanhamento da aplicação do Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais.

Em 2005 verifica-se uma alteração ao quadro de pessoal⁵⁸ em virtude da “entrada em vigor da nova legislação respeitante ao pessoal de apoio educativo”.

Através da publicação do Decreto-Lei nº 184/2004 de 29 de julho, aplicável à administração local por força do artigo 1º do Decreto-Lei nº 241/2004 de 30 de dezembro, as carreiras de Assistente da Ação Educativa e de Auxiliar da Ação Educativa, passaram a desenvolver-se por níveis, constituindo um novo grupo de pessoal.

A proposta que foi remetida à Câmara e posteriormente à Assembleia Municipal, justificava ainda que “no âmbito do grupo de pessoal de apoio educativo, é imperioso alargar o número de vagas existentes na carreira de Auxiliar da Ação Educativa, bem como, provê-la no grupo de pessoal de apoio educativo, onde se insere de acordo com a legislação acima referida”.

Esta alteração determinou uma redução do total de lugares de quadro de pessoal.

Em 2006, foi elaborada uma proposta de alteração do Quadro de Pessoal com vista à integração dos funcionários dos SMAS – Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento, na sequência de um contrato de concessão daqueles serviços a uma empresa privada. De modo a integrar os funcionários daquele organismo que pretendessem transitar para a Câmara Municipal, houve necessidade de ajustar o quadro de pessoal da autarquia⁵⁹.

Em 2008 surge uma nova macroestrutura, dotada de onze diretores municipais, quinze diretores de departamento e trinta e um chefes de divisão.

Com a entrada em vigor da LVCR, o quadro de pessoal passou a denominar-se de Mapa de Pessoal e a deter toda uma estrutura diferente do até então. Devido a esse

⁵⁸ Nesta data o Quadro de Pessoal ainda era assim denominado. Somente com a publicação da LVCR é que passou a denominar-se Mapa de Pessoal

⁵⁹ Em 2008, os Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento de Matosinhos foram concessionados a uma empresa privada. Determinava o artigo 47º do respetivo Caderno de Encargos que a integração dos trabalhadores poderia ser feita de acordo com os seguintes critérios: seriam transferidos para o quadro de pessoal da Concessionária (Câmara Municipal de Matosinhos), todos os elementos afetos aos Serviços a concessionar, que o desejassem; os trabalhadores que desejassem, seriam afetos em regime de requisição ao serviço da Concessionária, sendo as respetivas retribuições e encargos assegurados pela Concessionária como serviço de destino; seriam integrados nos Serviços Municipais da Autarquia, os restantes elementos que não concordassem com a requisição. A maior parte dos trabalhadores desejou integrar o quadro de pessoal da autarquia e nenhum trabalhador foi transferido para o quadro de pessoal da Concessionária. Os trabalhadores que quiseram trabalhar na Concessionária, foram exercer essas funções em regime de requisição. Ora, devido às cláusulas do Caderno de Encargos, a Câmara Municipal de Matosinhos viu-se obrigada a alterar o Quadro de Pessoal para integrar estes trabalhadores.

facto a autarquia teve de proceder à integração da estrutura dentro dos novos conceitos legais. No entanto, a macroestrutura não sofreu qualquer tipo de alteração.

Porém, logo em 2009 e devido a retificações indispensáveis bem como à integração no Mapa de Pessoal do Núcleo de Avaliação Psicológica⁶⁰, voltou a ocorrer uma nova alteração à macroestrutura.

Em 2010, é aprovada uma nova estrutura e organização dos serviços municipais para dar cumprimento ao estipulado no Decreto-Lei nº 305/2009, de 23 de outubro, que impunha às câmaras municipais que promovessem a revisão dos seus serviços, até 31 de dezembro de 2010, orientando a organização, a estrutura e o funcionamento dos serviços da administração autárquica com base nos princípios da unidade e eficácia da ação, da aproximação dos serviços aos cidadãos, da desburocratização, da racionalização de meios e da eficiência na afetação de recursos públicos, da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado e da garantia de participação dos cidadãos, bem como pelos demais princípios constitucionais aplicáveis à atividade administrativa e acolhidos no Código do Procedimento Administrativo.

Na sequência desta organização, a autarquia continuou a deter uma estrutura hierarquizada mas diminuiu o número de direções municipais para oito, o número de diretores de departamento para catorze e as chefias de divisão mantiveram-se.

Atualmente, a macroestrutura da Câmara Municipal de Matosinhos é a que consta do Anexo D.

5.4 – EMPREGO E RECRUTAMENTO NA CÂMARA MUNICIPAL DE MATOSINHOS

Segundo o Balanço Social⁶¹ da autarquia entre 2003 e 2005, o número total de efetivos diminuiu de 993, para 908 em 2004, o que representou um decréscimo de 8,5%, e voltou a aumentar em 2005 para 1026 efetivos (aumento de 11,50%).

⁶⁰ Núcleo de Avaliação Psicológica – é o núcleo de apoio aos procedimentos concursais constituído por Técnicos Superiores da área de Psicologia, integrados em serviços da autarquia, e que detêm formação específica para a realização do método de avaliação psicológica no âmbito dos procedimentos concursais.

⁶¹ O Balanço Social é um instrumento de planeamento e gestão dos recursos humanos, que identifica através de indicadores os pontos fortes e eventuais disfunções numa organização contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Estes valores foram repercutidos no Relatório de Atividades de 2005 e ilustram claramente o aumento de efetivos, decorrente da alteração da macroestrutura.

Tabela 1: Número de efetivos, admitidos e regressados entre 2005 e 2008

Ano	Nº. Trabalhadores (efetivos)	Nº. Admitidos - Regressados	Tipo de Vínculo							
			Nomeação	Contrato Administrativo Provimento	Contrato a Termo (certo)	Prestação de Serviços	Requisição - Destacamento	Regresso de Licença sem vencimento	Regresso de Licença de Longa Duração	Outras Situações
2005	1026	123	20	31	50	17	1	1	2	1
2006	1144	188	1	3	91	81	5	1	0	6
2007	1218	246	27	11	177	19	10	1	0	1
2008	1367	430	224	18	179	0	2	6	0	1

Fonte: Balanço Social CMM: 2005 - 2008

Verificou-se igualmente um aumento do número de admitidos/regressados⁶²: entre 2005 e 2006, o aumento é na ordem dos 52,84%. Este aumento centra-se essencialmente, ao nível dos contratos a termo e prestações de serviço.

⁶² Ao nível do Balanço Social, as entradas registadas reportam-se a admitidos mas também regressados à autarquia. É o caso, por exemplo, de um funcionário que se encontrava em licença sem vencimento e que regressa, vindo a ser considerado uma entrada. É igualmente o caso das transferências e reclassificações (que nesta data ainda existiam), cessações da comissão de serviço e mesmo mudança de carreira que funciona como uma nova entrada. (A reclassificação profissional consiste na atribuição de categoria e carreira diferente daquela que o funcionário é titular, reunidos que estejam os requisitos legalmente exigidos para a nova carreira).

A nomeação é um ato unilateral da Administração cujo objetivo é o preenchimento de um lugar do Mapa de Pessoal (à data, Quadro de Pessoal). Reveste-se num ato jurídico com a produção de efeitos de direito, ou seja, o preenchimento de um lugar do quadro, cuja produção está condicionada à aceitação do seu destinatário. Com a entrada em vigor da LVCR, os funcionários da Administração Local transitaram para o regime de contrato de trabalho em funções públicas, na modalidade de contrato de trabalho por tempo indeterminado.

O contrato administrativo de provimento é o ato bilateral, constitutivo de uma relação jurídica transitória de prestação de trabalho subordinado, através do qual se visa assegurar o exercício de funções próprias do serviço público que não revistam caráter de permanência. O contrato administrativo de provimento confere a qualidade de agente administrativo.

Contrato a termo: este tipo de contrato surge para situações de exercício transitório de funções de caráter subordinado de duração previsível que não possam ser desempenhadas por nomeados ou contratados em

A elevada percentagem de contratados a termo resolutivo e em situação de prestação de serviços teve por base as novas competências das autarquias, designadamente, a colocação de professores nas escolas primárias.

De acordo com o Balanço Social de 2007, verifica-se que foram admitidos 246 novos colaboradores. Constata-se, novamente, um aumento, embora menos significativo, já que se situa na ordem dos 30,85%. Mais uma vez o contrato a termo destaca-se das demais formas de ingresso e teve por base (uma vez mais), as novas competências das autarquias ao nível escolar (atividades de enriquecimento curricular).

O ano 2008 ficou marcado pela transição dos colaboradores dos antigos Serviços Municipalizados de Águas e Saneamento de Matosinhos (SMAS) e a sua consequente afetação aos diversos serviços da Câmara. Verifica-se igualmente um ligeiro aumento de contratados a termo. No total, a autarquia teve um aumento em 149 trabalhadores.

Ao nível das saídas definitivas regista-se uma tendência evolutiva ao longo dos anos de 2005 a 2008 (ver Tabela 2). Entre 2005 e 2006, há um aumento na ordem dos 257,89% de saídas, verificando-se que o motivo mais frequente é a Aposentação. De 2006 para 2007, o aumento percentual é menor ficando-se nos 45,58% e os motivos de saída são a cessação do contrato a termo⁶³ (nas suas diversas modalidades) logo seguido da aposentação. De 2007 para 2008, verificou-se um aumento das saídas na ordem dos 90,90%. Mais uma vez o motivo reporta-se à cessação dos contratos a termo.

regime de direito administrativo. O contrato de trabalho a termo não confere a qualidade de agente administrativo.

O contrato de prestação de serviço é aquele em que uma das partes se obriga a proporcionar à outra certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual, com ou sem retribuição. O contrato de tarefa caracteriza-se por ter como objetivo a execução de trabalhos específicos, de natureza excecional, sem subordinação hierárquica, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido, apenas se admitindo recorrer a este tipo de contrato quando não existam funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objeto da tarefa e a celebração de contrato de trabalho a termo seja desadequada. O contrato de avença caracteriza-se por ter como objeto prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, apenas se podendo recorrer a este tipo de contrato quando não existam funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objeto de avença. Os contratos de tarefa e avença não conferem ao particular outorgante a qualidade de agente.

Licença sem vencimento é a ausência prolongada do serviço mediante autorização.

Requisição é o exercício de funções a título transitório em serviço diferente daquele a que pertence o funcionário ou agente sem ocupação de lugar do quadro, sendo os encargos suportados pelo serviço de destino.

⁶³ As atividades de enriquecimento curricular são um projeto financiado pelo Ministério da Educação e, como tal, a autarquia admite Técnicos destas atividades para o ano escolar, pelo que, no final do ano letivo ocorre, em regra, a caducidade do contrato (que vigora apenas para aquele período letivo). Evidentemente que, posteriormente, no ano letivo subsequente a autarquia sente necessidade de nova contratação a termo para fazer face às necessidades nesta área.

Tabela 2: Número de efetivos e saídas (definitivas) entre 2005 e 2008

Ano	Nº. Trabalhadores (efetivos)	Nº. de Saídas (definitivas)	Motivo de Saída						
			Falecimento	Contrato a Termo (caducidade, denúncia, rescisão pelo contratado)	Aposentação	Limite de Idade	Aposentação Compulsiva	Demissão	Outros Motivos
2005	1026	19	2	3	9	1	3	0	1
2006	1144	68	4	35	25	2	0	1	1
2007	1218	99	1	87	9	0	0	0	2
2008	1367	189	1	172	13	0	0	0	3

Fonte: Balanço Social CMM: 2005 - 2008

Em 2009 e ao abrigo do estipulado na LVCR – Lei nº 12-A/ 2008, de 27 de Fevereiro que veio regulamentar os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública, elaborou-se o novo Mapa de Pessoal da autarquia, bem como a Lista de Transições das Carreiras.

A nova lei veio modificar conceitos bem como eliminar determinadas figuras jurídicas como é o caso da transferência e reclassificação. Igualmente surgiram novas figuras no ordenamento jurídico⁶⁴.

A tabela seguinte reflete a nova realidade:

⁶⁴ A mobilidade geral pode revestir a forma de acordo de cedência de interesse público que ocorre quando um trabalhador de entidade excluída do âmbito de aplicação objetivo da LVCR deva exercer funções, ainda que a tempo parcial, em órgão ou serviço em que é aplicável a LVCR e, inversamente, quando um trabalhador de órgão ou serviço deva exercer funções, ainda que no mesmo regime, em entidade excluída da aplicação da referida lei ou de mobilidade interna, sempre que haja conveniência para o interesse público, designadamente quando a economia, a eficácia e a eficiência dos órgãos ou serviços o imponham. A mobilidade interna na categoria opera-se para o exercício de funções inerentes à categoria de que o trabalhador é titular, na mesma atividade ou em diferente atividade para que detenha habilitação adequada. Existe ainda a figura da mobilidade intercarreiras ou categorias que se opera para o exercício de funções não inerentes à categoria de que o trabalhador é titular e inerentes a categoria superior ou inferior da mesma carreira ou a carreira de grau de complexidade funcional igual, superior ou inferior ao da carreira em que se encontra integrado ou ao da categoria de que é titular. A mobilidade intercarreiras ou categorias depende da titularidade de habilitação adequada do trabalhador e não pode modificar substancialmente a sua posição.

Tabela 3: Número de efetivos, admitidos e regressados entre 2009 e 2011

Ano	Nº. Trabalhadores (efetivos)	Nº. Admitidos - Regressados	Tipo de Vínculo					
			Concurso	Cedência Interesse Público	Mobilidade Interna	Regresso Licença	Comissão de Serviço	Outras Situações
2009	1833	648	179	0	3	6	2	458
2010	1792	203	194	0	0	6	0	3
2011	1782	367	339	4	5	2	15	2

Fonte: Balanço Social CMM: 2009 – 2011

De 2008 para 2009, há um elevado aumento de admitidos/regressados que se vai refletir no total de efetivos. O mapa de pessoal aumenta o número de trabalhadores, face a 2008 em 34,08% e ao nível dos admitidos/regressados há um aumento na ordem 50,69%. Na sequência do acordo assinado com o Ministério da Educação, a autarquia recebeu 447 colaboradores⁶⁵. Neste período há vários procedimentos concursais a decorrer, mas o número significativo das entradas por concurso prende-se com o procedimento realizado (anualmente) para as atividades de enriquecimento curricular.

De 2009 para 2010, o número de trabalhadores cai em 2,23%. Igualmente ao nível de candidatos admitidos/regressados há uma diminuição na ordem 68,67%. Verifica-se, no entanto, que a maior parte das entradas centra-se no concurso, reflexo do elevado número de procedimentos concursais abertos em 2008 e 2009. A mesma tendência ocorre em 2011 em que ao nível do concurso são admitidos 339 trabalhadores. Não obstante este registo, o número de trabalhadores volta a cair em 0,55%. Ao nível dos admitidos/regressados e por força do número de entradas por procedimento concursal, há um aumento na ordem dos 80,78% face ao ano anterior.

⁶⁵ O contrato de execução foi celebrado entre a Câmara Municipal de Matosinhos e o Ministério da Educação em 16 de Setembro de 2008 e tinha como objeto a transferência de competências em matéria de educação (a que se referem as alíneas a), c) e d) do artigo 2º do Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de julho, designadamente, pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar; atividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do ensino básico e gestão do parque escolar nos 2º e 3º ciclos do ensino básico).

Tabela 4: Número de efetivos e saídas (definitivas) entre 2009 e 2011.

Ano	Nº. Trabalhadores (efetivos)	Nº. de Saídas	Motivo de Saída						
			Falecimento	Caducidade, Resolução, Denúncia ou Exoneração	Reforma - Aposentação	Limite de Idade	Sanção Disciplinar	Fim de Mobilidade, Cedência	Outros Motivos
2009	1833	419	6	358	36	3	0	2	14
2010	1792	293	7	228	39	2	0	2	15
2011	1782	369	6	284	42	0	1	1	35

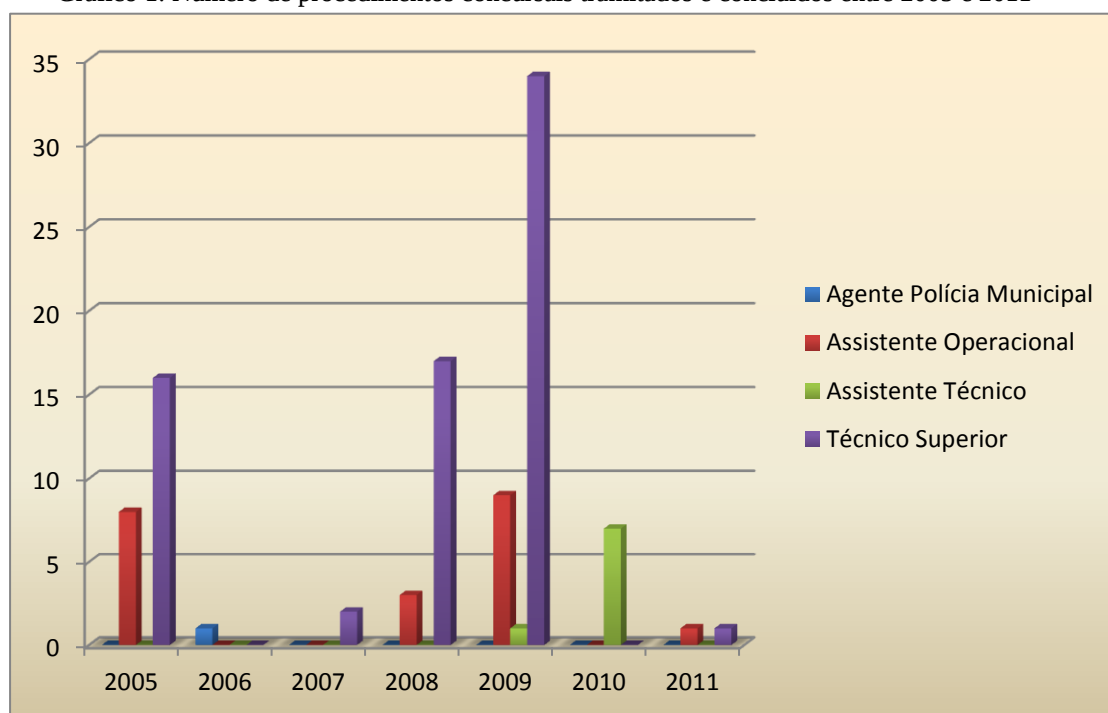
Fonte: Balanço Social CMM: 2009 – 2011

Ao nível das saídas definitivas em 2009, regista-se um aumento na ordem dos 121,69%, sendo que o número mais significativo prende-se com as diferentes formas de cessação do contrato a termo. Entre 2009 e 2010, há uma diminuição das saídas na ordem dos 30,07%, verificando-se que o motivo mais frequente continua a ser a cessação do contrato a termo. De 2010 para 2011, o aumento percentual de saídas é ligeiramente maior situando-se nos 25,93% e os motivos de saída continuam a centrar-se na cessação do contrato a termo. Ao longo destes três anos (2009 – 2011), importa ainda destacar a aposentação como um dos motivos de saída mais corrente.

Ao nível do recrutamento de pessoal mediante concursos externos de admissão⁶⁶, o gráfico nº 1 traduz o número de procedimentos concursais tramitados e concluídos pela autarquia no período em análise (2005 – 2011):

⁶⁶ Consideraremos apenas os concursos de ingresso que originam um vínculo permanente. Note-se que os concursos ao nível do contrato a termo bem como outro tipo de concursos como é o caso dos dirigentes, não se traduzem num vínculo permanente com a entidade.

Gráfico 1: Número de procedimentos concursais tramitados e concluídos entre 2005 e 2011



Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

Da análise do gráfico nº 1 constata-se que entre 2005 e 2011, foram tramitados e concluídos cem procedimentos concursais⁶⁷. Em 2005 foram abertos 24 procedimentos concursais, sendo que 16 dirigiam-se ao recrutamento de pessoal do grupo Técnico Superior e 8 para Assistentes Operacionais. Em 2006, é apenas aberto um procedimento concursal para ingresso de Agentes da Polícia Municipal. O ano de 2007 fica marcado pela abertura de 2 concursos para Técnico Superior e em 2008 verifica-se que são abertos no total 20 concursos, sendo 17 procedimentos para recrutamento de Técnicos Superiores e 3 para Assistentes Operacionais. Em 2009, permanece a tendência de abertura de procedimentos para o grupo de Técnico Superior com a abertura de 34 procedimentos. No total, nesse ano, foram abertos 44 procedimentos (9 para Assistente Operacional e 1 para Assistente Técnico). No ano de 2010 a autarquia abriu 7 procedimentos para Assistente Técnico e em 2011, 2 procedimentos: um dirigido à carreira de Técnico Superior e outro dirigido à carreira de Assistente Técnico.

⁶⁷ Referimo-nos aos procedimentos concursais tramitados e concluídos para recrutamento por tempo indeterminado, que deram origem ao recrutamento de trabalhadores.

6 – METODOLOGIA E FONTES DE INFORMAÇÃO

O objetivo desta dissertação é a quantificação dos custos de processos de recrutamento numa autarquia local.

Dos relatórios de atividades dos serviços e de uma análise efetuada aos Balanços Sociais entre os períodos de 2005 a 2011, constata-se que a autarquia tramitou vários procedimentos concursais ao nível de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado.

Foram analisados treze concursos de recrutamento, ocorridos no período compreendido entre o ano de 2005 e o ano de 2011, no âmbito de uma entidade pública local e aferiram-se os custos inerentes a esses mesmos concursos.

A entidade pública local é a Câmara Municipal de Matosinhos

Na ausência de informação estatística disponível sobre este tema, a escolha de metodologia recaiu sobre um estudo de caso apoiado em análise documental e entrevistas, onde se procurou obter a perceção do tempo gasto nas etapas que constituem a tramitação do processo.

Durante o período referido (2005-2011), a autarquia tramitou e concluiu cem procedimentos concursais dirigidos ao recrutamento de trabalhadores por tempo indeterminado, ou seja, trabalhadores que viriam a assinar um contrato de trabalho em funções públicas (na modalidade de contrato de trabalho por tempo indeterminado)⁶⁸.

Como seria impraticável analisar todos os procedimentos, dado o seu grau de complexidade, recorreu-se a uma amostragem de 10% do total dos processos de recrutamento para ingresso em contrato de trabalho por tempo indeterminado.

Assim, foram analisados dez processos de concurso que deram origem a contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado⁶⁹, um processo de

⁶⁸ Note-se que no período compreendido entre 2005 e até à entrada em vigor da LVCR, a figura que estava institucionalizada ao nível da entrada para a Função Pública, era a nomeação que é um ato unilateral da administração, pelo qual se preenche um lugar do mapa de pessoal (à data quadro de pessoal), e se visa assegurar, de modo profissionalizado o exercício de funções próprias do serviço público que revistam caráter de permanência. Com a LVCR, o contrato de trabalho em funções públicas passa a constituir o meio normal e maioritário de constituição das relações jurídicas de emprego público, pelo que se até aqui o meio normal de constituição de tais relações era a nomeação, tendo o contrato administrativo uma feição marcadamente excecional, a partir da LVCR inverte-se esta regra, passando a contratação administrativa a regra geral e a nomeação o meio excecional.

⁶⁹ Dentro deste número procurou-se igualmente analisar um procedimento concursal referente a uma carreira não revista, mas que é tramitado ao abrigo da legislação em vigor para o recrutamento geral, pese

concurso relativo a um contrato de trabalho por tempo determinado (para fazer face a situações de necessidades de recursos humanos temporárias) e dois processos de concurso para Chefe de Divisão.

Na amostragem procurou-se obter exemplos de procedimentos dos três grupos de carreiras gerais: quatro procedimentos concursais para a carreira de Técnico Superior cujo recrutamento exige um curso ao nível de licenciatura; três procedimentos concursais para a carreira de Assistente Técnico e um procedimento de uma carreira não revista (em ambos os casos o recrutamento exige a posse de Escolaridade ao nível do 12º ano⁷⁰); e ainda três procedimentos concursais para a carreira de Assistente Operacional, cujo recrutamento exige a posse de Escolaridade Obrigatória. Igualmente foram analisados dois processos de recrutamento para Chefe de Divisão (cargos dirigentes).

A tramitação do procedimento sofreu alterações com a entrada em vigor da LVCR, em 2009 e a Portaria nº 83-A/2009, de 22 de janeiro, que veio alterar a forma de recrutar. Procedeu-se à análise de procedimentos concursais antes da reforma administrativa, ou seja, antes de 2009 e efetuados ao abrigo do Decreto-Lei nº 204/98 e procedimentos concursais já ao abrigo do novo regime citado.

Dos treze procedimentos analisados, quatro foram tramitados ao abrigo do Decreto-Lei nº 204/98, de 11 de julho, e sete, ao abrigo da Portaria nº 83-A/2009, de 22 de janeiro⁷¹. A tramitação do recrutamento para Chefe de Divisão é efetuada ao abrigo de uma legislação que esteve vigor desde 2004⁷².

Apuraram-se, assim, os custos associados aos seguintes concursos de recrutamento:

embora algumas especificidades decorrentes da própria carreira, como é o caso da exigência de determinados métodos de seleção referidos na análise efetuada no capítulo 7.

⁷⁰ Inseriu-se dentro desta área e apenas por uma questão de melhor sistematização, o concurso para Agente da Polícia Municipal. Trata-se, no entanto de uma carreira não revista que não pertence ao grupo das carreiras gerais.

⁷¹ O número de procedimentos ocorridos a partir de 2009 é significativamente maior do que os ocorridos antes (ver capítulo 6).

⁷² Ver Nota de Rodapé nº 14

Tabela 5: Concursos de Recrutamento alvo de análise

Data de abertura do concurso	Número de Concursos	Número de Vagas	Tipo de Carreira			
			Assistente Operacional	Técnico Superior	Assistentes Técnicos	Chefe de Divisão
2005	1	5	Condutores de Máquinas Pesadas e Veículos Especiais ⁷³			
2005	1	1		Técnico de Artes, Comunicação e Design ⁷⁴		
2007	2	1;16		Área de Higiene e Segurança no Trabalho	16 Polícias Municipais ⁷⁵	
2009	3	168;1;3	Área da Educação	Área de Ambiente; Área de Psicologia		
2010	4	19; 1; 5;1			Área da Educação; Área do Teatro em regime de Contrato por tempo de terminado – a termo certo pelo período de um ano; Área do Urbanismo	Bibliotecas e Arquivo
2011	2	15;1	Assistentes Operacionais (área da Educação);			Compras e Aprovisionamento
TOTAL	13	237	3	4	4	2

Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

Como adiante se explicará (capítulo 7), um processo de recrutamento tem custos explícitos e custos implícitos.

No caso dos custos explícitos a recolha da informação baseou-se na consulta de documentos contabilísticos relativos aos diferentes procedimentos concursais, como sejam faturas referentes aos pagamentos de avisos de publicações, avisos de receção, entre outros.

No que concerne aos custos implícitos são, essencialmente, custos com o tempo de trabalho alocado pelos vários intervenientes no processo de recrutamento (funcionários da autarquia) às suas diferentes fases. Na ausência de informação

⁷³ A carreira era assim denominada antes da agregação de carreiras em 2009.

⁷⁴ Esta carreira foi integrada no grupo de Técnico Superior em 2009.

⁷⁵ É uma carreira subsistente porque ainda não foi revista e, como tal, não está integrada no regime de carreiras geral. Porém, para o seu recrutamento é exigido escolaridade ao nível do 12º ano, pelo que se considerou (apenas para efeitos desta sistematização), integrá-la neste grupo.

adequada, optou-se pelo método de entrevista. Realizaram-se quarenta entrevistas de perguntas fechadas junto dos Júris das diferentes unidades orgânicas que tramitaram os recrutamentos que são objeto de análise, bem como de outros elementos como é o caso de funcionários do Departamento de Recursos Humanos/Divisão de Contabilidade, que apoiam direta ou indiretamente, a tramitação do processo de recrutamento. Estas entrevistas tiveram como objetivo estabelecer tempos médios de intervenção nas diferentes fases do recrutamento. Trata-se de uma estimativa baseada na percepção dos entrevistados quanto ao tempo dedicado aos processos em que efetivamente intervieram⁷⁶.

A informação assim obtida foi cruzada com os valores respeitantes ao salário horário dos intervenientes no procedimento, no ano civil respetivo, que foram fornecidos, a pedido, pela própria autarquia. A estes valores acresce o custo com a Caixa Geral de Aposentações e Segurança Social.

Foi igualmente requerido o acesso aos diferentes procedimentos concursais, só assim sendo possível, através de uma análise exaustiva de cada um, perceber as diferentes fases do procedimento de modo a calcular-se o respetivo custo e, por essa via, gerar uma estimativa do custo total do processo de recrutamento.

Finalmente, para o cálculo de encargos gerais relativos, quer a materiais consumíveis (papel, toner, capas utilizadas para guardar o processo de concurso), quer a amortizações e outros encargos gerais de instalação (nomeadamente: água, eletricidade, comunicações, segurança e seguros), usou-se informação contabilística e uma chave de imputação fornecida pela própria entidade pública⁷⁷.

⁷⁶ Apesar de se ter tentado aferir o tempo médio de trabalho em cada etapa do processo, verificou-se uma tendência para os inquiridos, reportarem aquilo que na sua própria opinião são valores mínimos.

⁷⁷ A entidade pública detém estes dados os quais foram fornecidos e utilizados nesta dissertação.

7 – CÁLCULO DO CUSTO DO PROCESSO DE RECRUTAMENTO

Neste capítulo apresentam-se os resultados do cálculo dos custos de recrutamento na autarquia objeto de estudo. Conforme foi referido no capítulo 5, procurou-se contabilizar quer os custos explícitos, quer os implícitos.

Os custos explícitos referem-se a gastos com os avisos para o Diário da República, jornais de expansão nacional, custos de formação para a realização da “Entrevista de Avaliação de Competências”, custos com entidades externas que intervieram em determinados procedimentos⁷⁸, ofícios registados com aviso de receção e ainda custos relativos a testes psicotécnicos⁷⁹, formações e prestações de serviços de empresas externas. Estes custos foram quantificados a partir da informação constante dos respetivos documentos contabilísticos de despesa.

Os custos implícitos são, essencialmente o valor do tempo dos funcionários envolvidos nas diferentes fases do processo de recrutamento⁸⁰, os encargos que a autarquia suporta com a Caixa Geral de Aposentações e a Segurança Social relativos aos trabalhadores da organização que foram intervenientes nos processos de concurso⁸¹ e os encargos com custos indiretos e que foram avaliados de acordo com a metodologia descrita no capítulo anterior.

⁷⁸ Referimo-nos em concreto ao custo respeitante á análise de candidaturas de um dos concursos e dos pagamentos efetuados à Direção Geral de Administração e Emprego Público, pela realização dos testes psicotécnicos aos candidatos a Agentes da Polícia Municipal e ainda custos respeitantes a exames médicos que foram efetuados por uma entidade externa.

⁷⁹ A autarquia detém um Núcleo de Avaliação Psicológica com pessoal habilitado para o efeito, pelo que realizou o método de avaliação psicológica com recurso ao pessoal afeto ao Mapa de Pessoal, não necessitando assim, de recorrer a entidades externas para a realização deste método

⁸⁰ Foi solicitado à entidade pública local os valores respeitantes ao valor hora dos intervenientes no procedimento local, devendo notar-se que o valor hora é aferido em termos legais de acordo com seguinte fórmula:

$$\frac{\text{Vencimento} \times 12}{52 \times 35}$$

⁸¹ Até 2005, os funcionários públicos das autarquias estavam abrangidos pelo regime da Caixa Geral de Aposentações e o desconto da entidade contratante centrava-se nos 10%, tendo aumentado para 13% em 2006. A partir de 2007, o encargo da autarquia passou a ser de 15%. A partir de 2005, os funcionários que entraram para o Mapa de Pessoal na sequência de concursos de recrutamento, deixaram de poder descontar para a Caixa Geral de Aposentações e passaram a estar sujeitos ao regime da Segurança Social. Encontramos aqui dois tipos de regime: o regime do Centro Social de Segurança Social e o regime do Centro Social de Segurança Social Quadros. Em relação ao primeiro, o encargo da autarquia foi de 20,60% até 2011, passando a partir desse ano a ser de 22,30%. Já no que toca ao regime de CRSSQ, o encargo entre 2006 a 2008 foi de 12,08%. A partir de 2009 e até 2010, centrou-se nos 15,70% e a partir de 2011, passou a ser de 17,20%.

A análise foi efetuada levando-se em consideração cinco fases⁸², em que se identificaram e quantificaram os custos⁸³ por cada fase. Na primeira fase, respeitante aos Atos Preparatórios, verifica-se que antes da Reforma em 2009, a média de custo era de 69,87€, passando, após a reforma, a ser de 471,82€, o que se traduz num aumento de 675,28%. Este aumento resulta do fato da Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho⁸⁴, vir exigir que o procedimento concursal seja submetido a deliberação de Câmara, passando este órgão a deter a competência (que anteriormente se restringia ao Presidente da Câmara), pelo que eleva os custos inerentes a esta operação do concurso uma vez que envolve mais elementos no processo e mais atos que envolvem custos (como é o caso da reunião de Câmara⁸⁵).

Note-se que a Portaria nº 83-A/2009, de 22 de janeiro, não faz esta exigência – ela decorre de legislação posterior: Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), aprovado pela Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho.

Verifica-se ainda que o concurso para 1 Assistente Técnico de Teatro implicou uma duplicação de tarefas, já que, tal como decorre da lei, é obrigatório iniciar o procedimento de entre vinculados e somente depois, em caso de impossibilidade de recrutamento destes, é possível alargar o procedimento aos candidatos sem vínculo. Com a entrada em vigor do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), deixou de existir a possibilidade de, por uma questão de economia processual, abrir o procedimento simultaneamente dirigido a vinculados e não vinculados como era usual.

Há uma diferença significativa entre os valores gastos antes de 2009 e depois da Reforma, relativamente aos Atos Preparatórios à abertura do processo. Nesta fase do processo, o custo médio antes da reforma é de 69,87€ e após a reforma, de 471,82€. Estes valores representam custos implícitos.

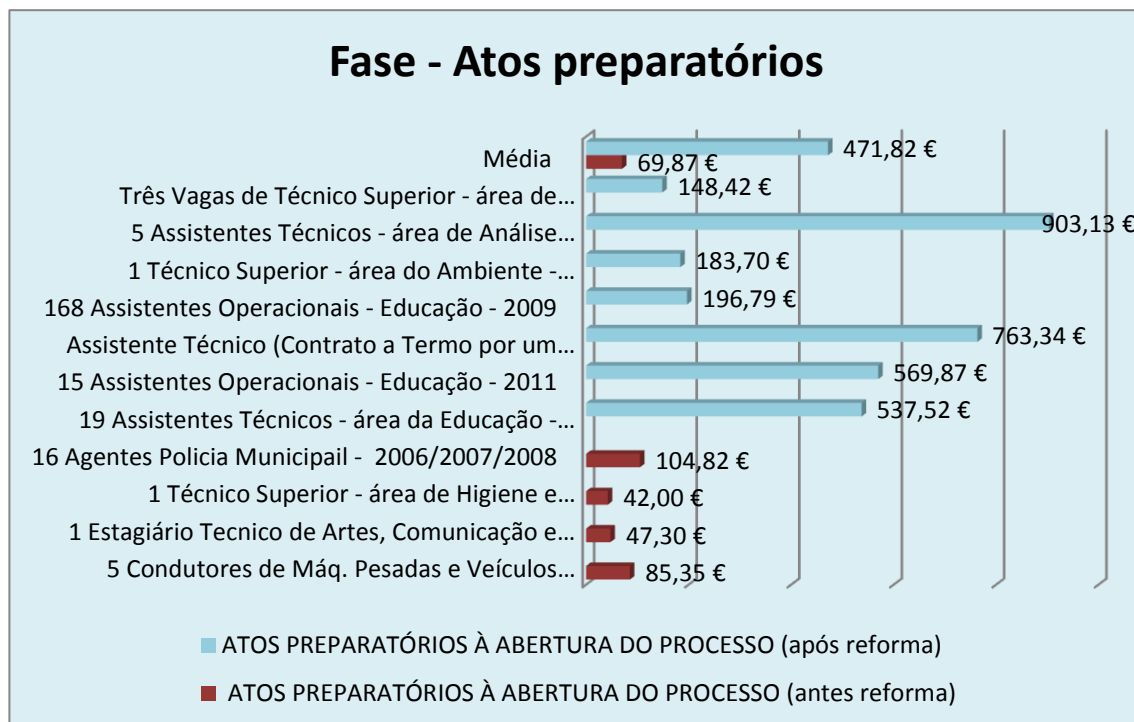
⁸² Não se confunda estas fases com a descrição efetuada no capítulo 3 das fases inerentes ao procedimento. Por uma questão de simplificação, dividiu-se o processo de recrutamento em cinco fases mais abrangentes, de modo a conseguir-se a obtenção de custos respeitantes a cada uma delas: Atos Preparatórios; Publicitação; Receção e Análise de Candidaturas; Aplicação dos Métodos de Seleção e Ordenação Final/Conclusão do Processo.

⁸³ Não foram considerados os concursos para cargos de chefia, já que são procedimentos diferentes e que obedecem a uma tramitação própria.

⁸⁴ Aprova um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental, que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC).

⁸⁵ O procedimento, ao ser submetido a reunião de Câmara, determina mais atos que envolvem custos: agendamento do assunto, tratamento do mesmo por parte do serviço de apoio aos órgãos autárquicos, análise do assunto em reunião de Câmara por parte do Executivo, deliberação do assunto, elaboração da ata da reunião e envio da deliberação de Câmara ao serviço respetivo, neste caso, os Recursos Humanos.

Gráfico 2: Fase – Atos Preparatórios



Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

No que toca à fase de Publicitação constata-se o seguinte (vide Gráfico 3):

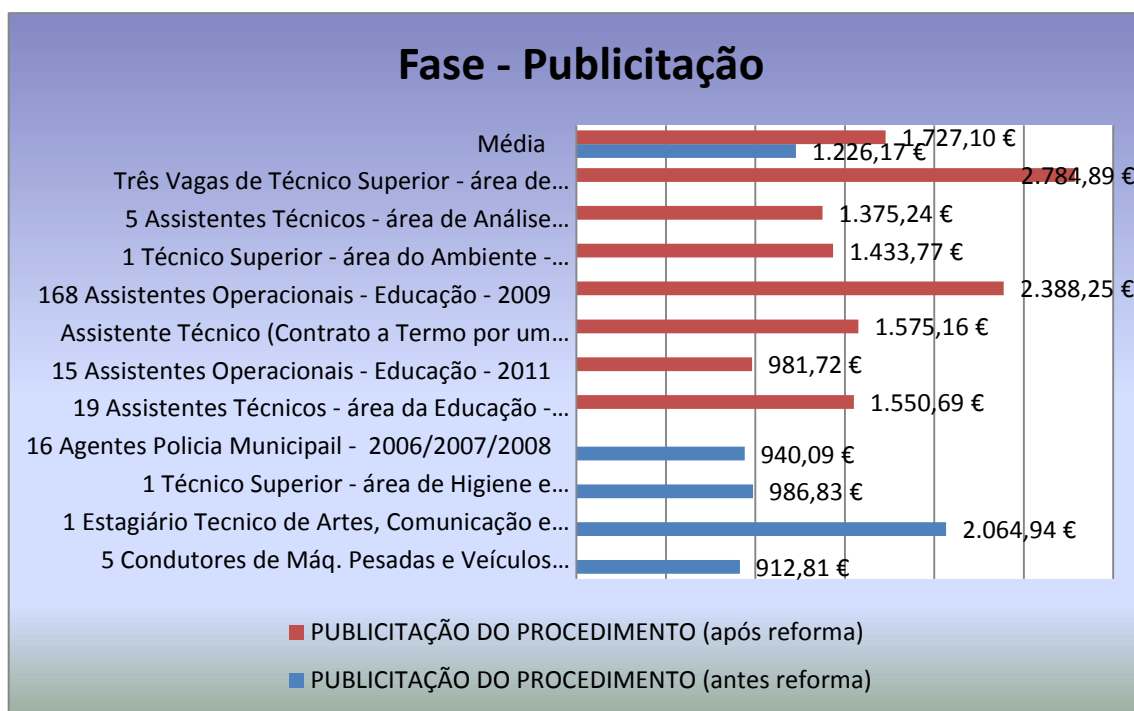
Em termos de publicitação do procedimento concursal, verifica-se que antes da reforma o valor era menor em 40,85%. O custo médio antes da reforma era de 1.226,17€ e depois da reforma de 1.727,10€.

Ao nível dos custos explícitos, nos procedimentos após a reforma efetuada, gastaram-se 8.878,89€ do valor total dos procedimentos, o que corresponde em termos médios a 1.268,41€. No que toca aos custos implícitos, o valor ronda os 3.210,83€ o que em termos de média corresponde a 458,69€.

Nos processos de concurso ocorridos antes da reforma administrativa operada em 2009, o valor dos custos explícitos ronda os 4.207,74€ o que corresponde em termos de média a 1.051,93€ e os custos implícitos a 696,93€, cuja média se situa nos 174,23€.

Constata-se que os custos implícitos aumentaram o que significa que há mais atos associados a esta fase do que antes da Reforma.

Gráfico 3 – Fase - Publicitação



Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

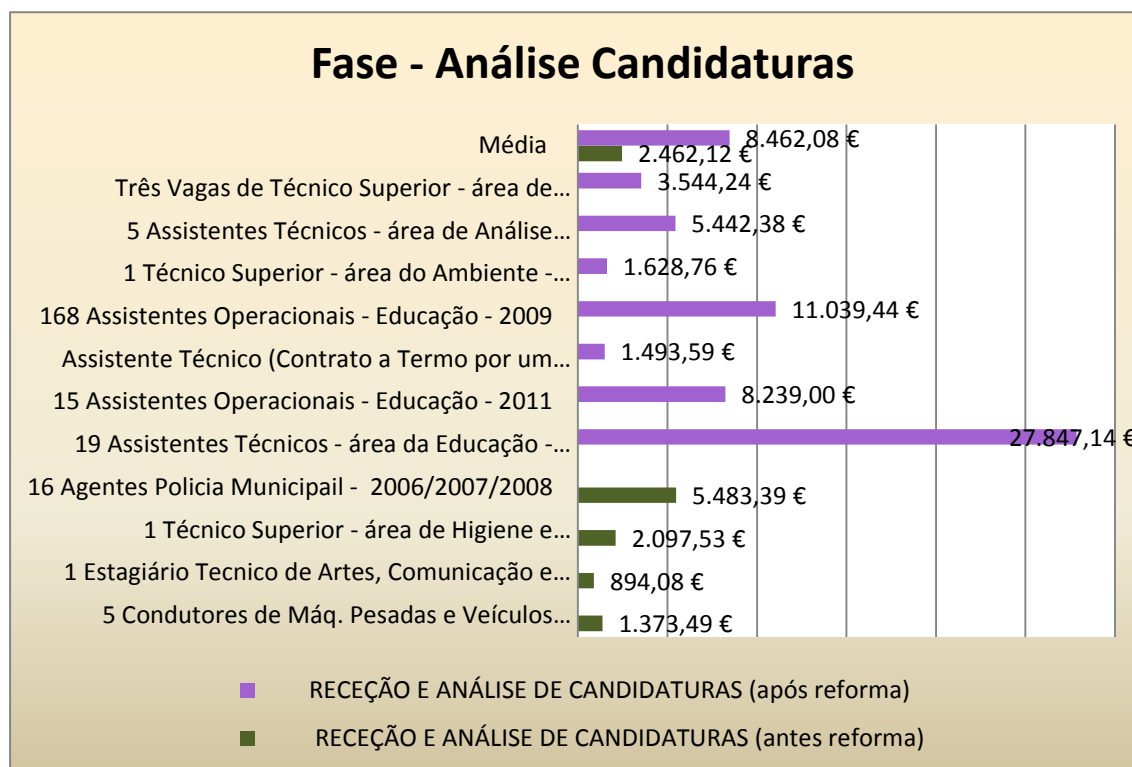
No que toca á fase da Análise das Candidaturas, constata-se que há uma diferença significativa antes e depois da reforma (vide Gráfico 4):

Há um aumento na ordem dos 6.000,00€ (antes de 2009 a média de custo era na ordem dos 2.462,12€ e passou a ser de 8.462,08€), que corresponde a 244%.

A média de custos antes da Reforma centrava-se nos 2.462,12€ e após a reforma efetuada, apresenta um registo médio de 8.462,08€.

No que toca aos custos explícitos dos procedimentos concursais ocorridos depois da Reforma, o seu valor total ascende a 27.691,39€, o que representa em média 3.955,91€. Relativamente aos custos explícitos ocorridos antes da reforma o seu valor total ascende a 1.442,00€, o que traduz uma média na ordem dos 360,50€.

Gráfico 4: Fase – Análise Candidaturas



Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

Os custos implícitos depois da reforma ascendem a 31.543,16€, o que representa em média 4.506,16€. Os custos implícitos antes da reforma ascendem a 8.406,49€ o que representa em média 2.101,62€.

Já no que toca à fase dos Métodos de Seleção, o valor, em média, diminuiu após a reforma administrativa. Há um decréscimo de 20,61%, já que a média passou de 7.017,99€ para 5.570,91€. Este decréscimo decorre do fato da Lei de Vínculos e Carreiras vir permitir que seja utilizado um único método de seleção, o que diminui os custos relativos a esta fase.

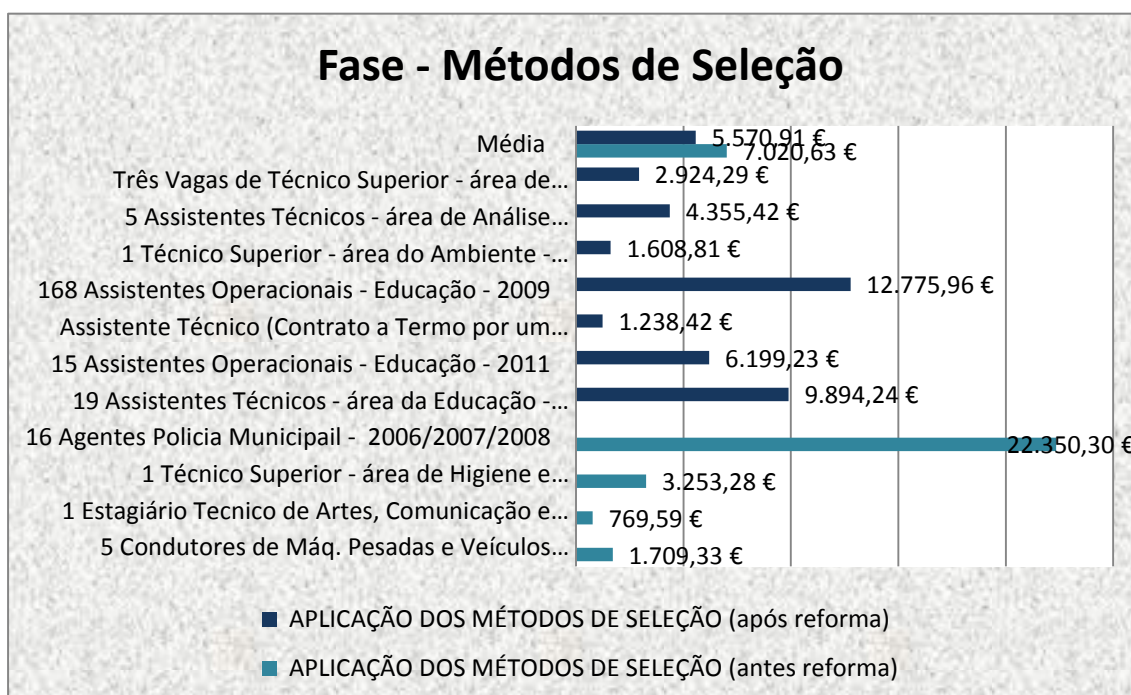
Se atentarmos ao seguinte gráfico (Gráfico 5), constata-se que a média da aplicação dos métodos de seleção antes da reforma situa-se nos 7.020,63€ e depois da reforma nos 5.570,91€.

No âmbito dos custos explícitos verifica-se que antes da reforma administrativa o valor total dos custos respeitantes a esta fase ascendiam a 15.164,50€, o que representa uma média de 3.791,13€. No que toca aos custos explícitos nos concursos

realizados após 2009, o seu valor total ascende a 4.466,44€, o que representa uma média de 638,06€.

Os custos implícitos antes da reforma ascendem a 12.918,00€, o que representa uma média na ordem dos 3.229,50€. Nos procedimentos concursais abertos depois de 2009, os custos implícitos apresentam uma média de 4.932,85€, totalizando o valor de 34.529,93€.

Gráfico 5: Fase – Métodos de Seleção



Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

Por último, a fase de Ordenação Final/Conclusão do Processo, apresenta um acréscimo na ordem dos 255,24%. Este aumento pode ser explicado pelo custo inerente que decorre da negociação com os candidatos, bem como a celebração dos contratos por tempo indeterminado⁸⁶.

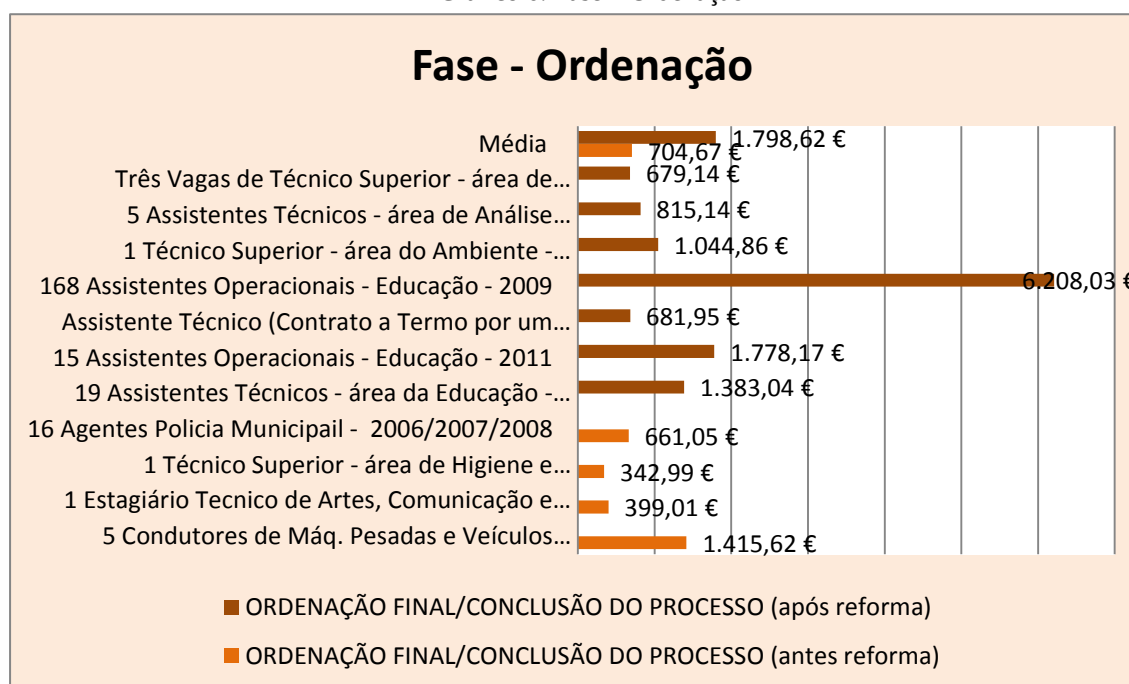
O valor desta fase situa-se antes da reforma em 704,67€/média e depois da reforma ocorrida em 2009, apresenta uma média de 1.798,62€.

⁸⁶ Note-se que não foi considerado a parte relativa a Outros Incidentes (sobretudo porque são situações que não ocorrem em todos os procedimentos), dado que não podemos afirmar tratar-se de uma verdadeira fase e a sua relevância ser muito reduzida.

Os custos explícitos destes processos de recrutamento depois da reforma representam 530,66€/média e os implícitos 1267,95€/média. Os valores totais destes custos são 3.714,68€ e 8.875,65€, respetivamente.

Os mesmos custos antes da reforma efetuada, representam uma média de 352,36€ para os custos explícitos e 352,31€ para os custos implícitos. O valor total dos custos explícitos ascende a 1.409,42€ e dos custos implícitos a 1.409,25€.

Gráfico 6: Fase – Ordenação



Fonte : Câmara Municipal de Matosinhos

Relativamente ainda às diferentes fases dos procedimentos concursais ao nível das carreiras importa proceder à seguinte análise:

Tabela 6: Valores em numerário e em percentagem relativos a cada fase

ATOS PREPARA-TÓRIOS	PUBLICITAÇÃO	RECEÇÃO - ANÁLISE DE CANDIDATURAS	MÉTODOS SELEÇÃO	ORDENAÇÃO FINAL/CONCLUSÃO DO PROCESSO	OUTROS INCIDENTES PROCESSUAIS	TOTAL
3.582,24€	16.994,39 €	69.083,04 €	67.078,87 €	15.409,00 €	632,56 €	172.780,10 €
2,07%	9,84%	39,98%%	38,82%	8,92%	0,37%	100%

Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

A aplicação dos métodos de seleção, que é a fase mais importante do procedimento, já que é nesta fase que irá ser escolhido o futuro contratado, representa 38,82% do custo total do procedimento. Significa isto que 61,18%, mais de metade do custo total do concurso, é gasto com as fases de suporte ao processo.

Com os atos preparatórios, a entidade pública contratante despende 2,07% do total dos custos dos processos de recrutamento.

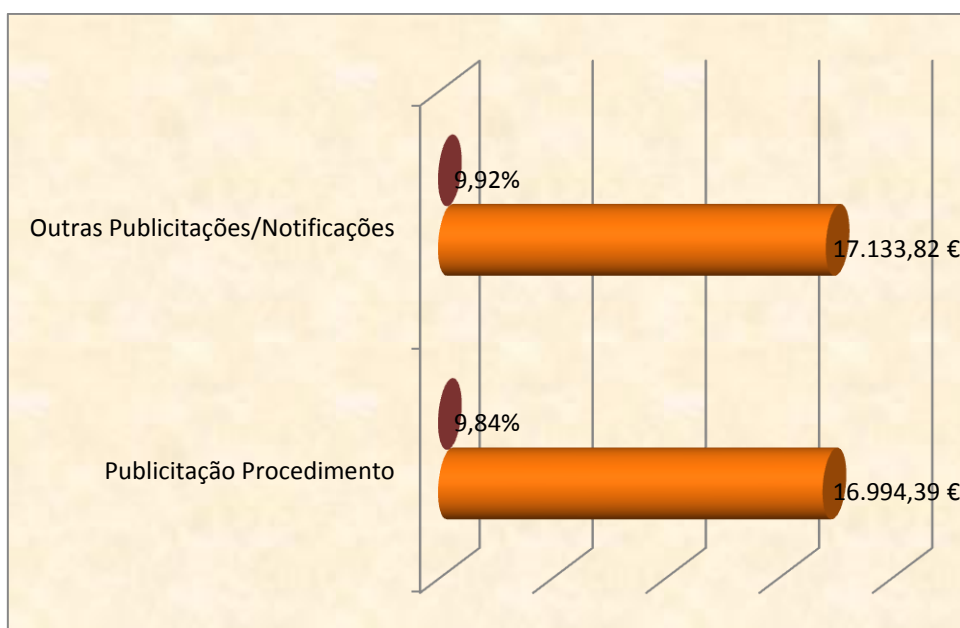
Note-se que a publicitação do procedimento, que é um dos custos obrigatórios respeita aos avisos para o Diário da República⁸⁷ e toda a tramitação que lhe é associada.

Além da publicitação do procedimento, há ao longo do processo de concurso várias notificações que têm de ser efetuadas e que representam um custo ainda avultado. O seguinte gráfico, demonstra os custos associados à publicitação do procedimento, que representa 9,84% do custo total, conforme já referido e descrito na tabela anterior (vide Tabela nº 6), mas também as restantes notificações efetuadas via ofício registado com aviso de receção ou por aviso no Diário da República, e ainda os diferentes avisos, que vão ocorrendo nas restantes fases do processo, como é o caso de avisos de retificação, avisos de contratação, etc. e que representa 9,92% do custo total⁸⁸. Significa isto que ao longo de todos os procedimentos analisados, foram gastos nas diversas notificações e publicitações, 34.128,21€ que corresponde a 19,76% do custo total dos processos:

⁸⁷ Este valor não pode ser considerado sem mais, já que a entidade pública contratante, por uma questão de economia processual e sempre que é possível, utiliza o mesmo aviso para a abertura de mais de um concurso (referimo-nos apenas ao aviso de abertura do procedimento). O número de linhas utilizado no Diário da República, por cada procedimento é bastante elevado e os custos para o Diário da República e Jornais representam um custo fixo avultado para a organização. Juntar vários concursos num só procedimento, permite uma diminuição do valor do aviso de abertura, mas também determina para a autarquia um aumento de trabalho, nomeadamente para a área dos Recursos Humanos que apoiam o procedimento, já que simultaneamente terá vários procedimentos a decorrer.

⁸⁸ Foram considerados todos os atos necessários às publicações/notificações.

Gráfico 7: Notificações/Publicações em numerário e percentagem



Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

A receção e análise de candidaturas representam 39,98% do valor total dos custos. Claro está que este custo varia em função do número de candidatos oponentes ao procedimento. Se o número for menor, também o custo diminuirá, já que diminuirão as horas despendidas em sede de análise de candidaturas. Note-se que num dos procedimentos, a autarquia, devido ao elevado número de candidatos, sentiu necessidade de recorrer a uma entidade externa para que essa operação fosse realizada.

A aplicação dos métodos de seleção também representa um custo elevado, que se situa na ordem dos 38,82%⁸⁹, mas ligeiramente inferior ao custo com a análise de candidaturas.

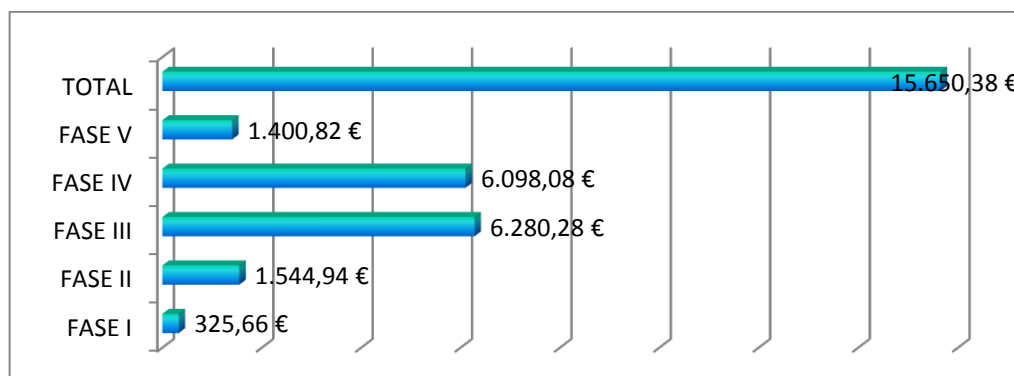
A ordenação final e a conclusão do processo de concurso representam ainda 8,92% do total dos custos.

⁸⁹ Por vezes, o Júri recorre ao Diário da República para efetuar as notificações que a lei impõe. Note-se que, quando o Júri não recorre ao Diário da República para efetuar as notificações, em geral, recorre ao ofício registado com aviso de receção. Por norma, o recurso ao e-mail é evitado, já que poderá não se conseguir a prova da respetiva notificação, o que dará origem a irregularidades irremediáveis no âmbito do procedimento concursal. O legislador não impôs o *e-mail* como forma de notificação. O legislador elenca várias formas possíveis de notificar, ficando ao critério do Júri a melhor forma de o fazer. Com os receios legítimos que a comunicação via *e-mail* ainda consagra e talvez alguma resistência a esta forma de notificar (para além das dificuldades que se verificam quando são centenas de candidatos), os Júris preferem recorrer aos avisos no Diário da República.

Por vezes surgem incidentes processuais⁹⁰ no âmbito do processo, que não têm uma relevância significativa já que não ocorrem em todos os procedimentos e atingem apenas 0,37% do custo total.

Numa análise da média por fase para todos os procedimentos, verifica-se que há uma variância significativa em termos absolutos para os diferentes concursos:

Gráfico 8: Média por Fase para todos os concursos (antes e depois da Reforma)

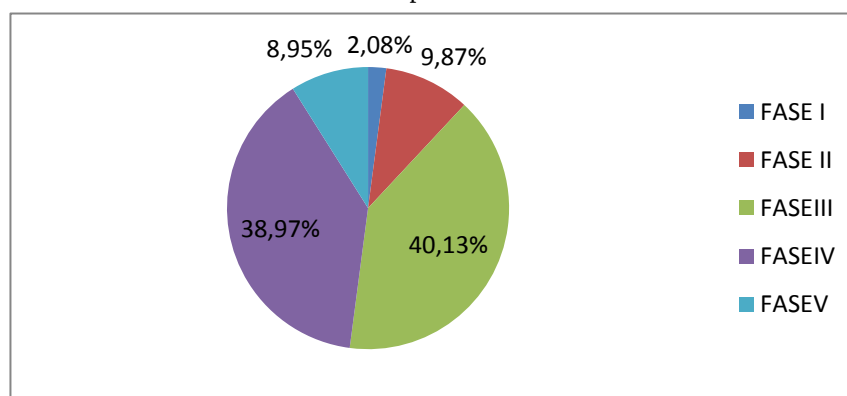


Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

As fases III e IV são as fases mais onerosas já que representam 40,13% e 38,96% respetivamente.

As fases menos dispendiosas tendem a ser a I e a II com 2,08% e 9,87%, respetivamente:

Gráfico 9: Peso percentual das Fases



Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

⁹⁰ Chamamos incidentes processuais a certas situações que podem existir, como por exemplo, o alargamento do concurso que ocorreu no procedimento para 5 Condutores de Máquinas Pesadas e Veículos Especiais. Embora façam parte do procedimento, foram considerados à parte, sob pena de não conseguirmos uma comparação exata entre todos os processos, já que não se verificam em todos os procedimentos.

Tabela 7: Peso percentual em termos relativos de cada fase

CONCURSOS	Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV	Fase V	Total
5 Condutores de Máquinas Pesadas e Veículos Especiais - 2005	85,35 €	912,81 €	1.373,49 €	1.709,33 €	1.415,62 €	5.496,60 €
<i>Peso de cada fase</i>	1,55%	16,61%	24,99%	31,10%	25,75%	
1 Técnico de Artes, Comunicação e Design 2005/2006	47,30 €	2.064,94 €	894,08 €	769,59 €	399,01 €	4.174,92 €
<i>Peso de cada fase</i>	1,13%	49,46%	21,42%	18,43%	9,56%	
1 Técnico Superior - área de Higiene e Seg. no Trabalho 2007	42,00 €	986,83 €	2.097,53 €	3.253,28 €	342,99 €	6.722,63 €
<i>Peso de cada fase</i>	0,62%	14,68%	31,20%	48,39%	5,10%	
16 Agentes da Polícia Municipal - 2006/2007/2008	104,82 €	940,09 €	5.483,39 €	22.350,30 €	661,05 €	29.539,65 €
<i>Peso de cada fase</i>	0,35%	3,18%	18,56%	75,66%	2,24%	
19 Assistentes Técnicos - área da Educação - 2010/2011	537,52 €	1.550,69 €	27.847,14 €	9.894,24 €	1.383,04 €	41.212,63 €
<i>Peso de cada fase</i>	1,30%	3,76%	67,57%	24,01%	3,36%	
15 Assistentes Operacionais - 2011	569,87 €	981,72 €	8.239,00 €	6.199,23 €	1.778,17 €	17.767,99 €
<i>Peso de cada fase</i>	3,21%	5,53%	46,37%	34,89%	10,01%	
Assistente Técnico - Teatro 2010 /2011	763,34 €	1.575,16 €	1.493,59 €	1.238,42 €	681,95 €	5.752,46 €
<i>Peso de cada fase</i>	13,27%	27,38%	25,96%	21,53%	11,85%	
168 Assistentes Operacionais - Educação - 2009	196,79 €	2.388,25 €	11.039,44 €	12.775,96 €	6.208,03 €	32.608,47 €
<i>Peso de cada fase</i>	0,60%	7,32%	33,85%	39,18%	19,04%	
1 Técnico Superior - área do Ambiente - 2009/2010	183,70 €	1.433,77 €	1.628,76 €	1.608,81 €	1.044,86 €	5.899,90 €
<i>Peso de cada fase</i>	3,11%	24,30%	27,61%	27,27%	17,71%	
5 Assistentes Técnicos - Urbanismo - 2010/2011	903,13 €	1.375,24 €	5.442,38 €	4.355,42 €	815,14 €	12.891,31 €
<i>Peso de cada fase</i>	7,01%	10,67%	42,22%	33,79%	6,32%	
3 vagas Técnico Superior - Psicologia - 2009/2010	148,42 €	2.784,89 €	3.544,24 €	2.924,29 €	679,14 €	10.080,98 €
<i>Peso de cada fase</i>	1,47%	27,63%	35,16%	29,01%	6,74%	

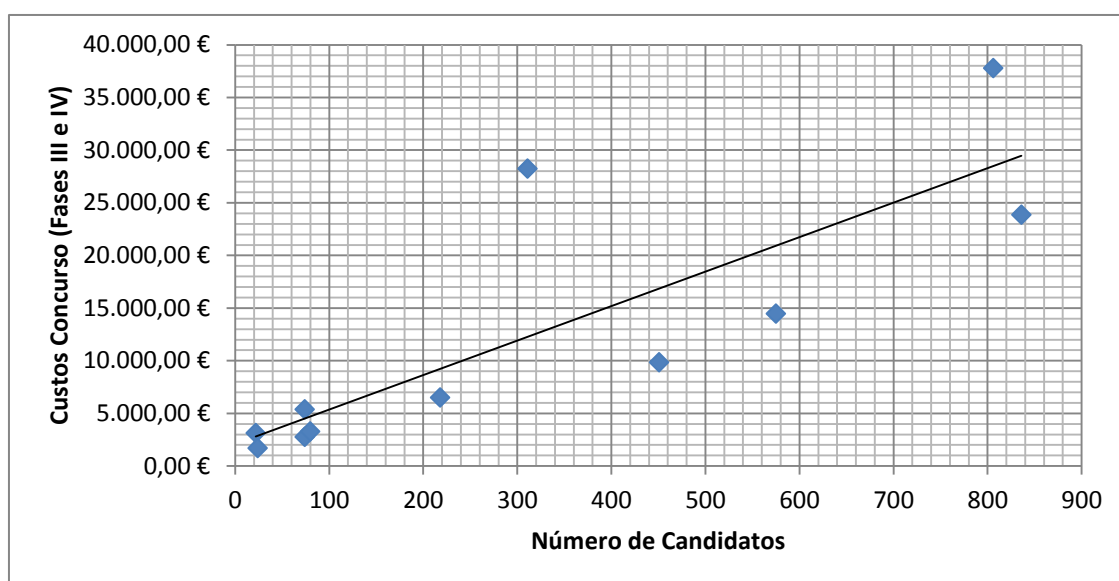
Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

Se procedermos a uma análise em termos relativos (peso percentual de cada fase no processo) registam-se diferenças significativas. Veja-se a título de exemplo a fase III que no concurso dos Condutores de Máquinas tem um peso de 24,99% e no concurso de 19 Assistentes Técnicos ascende quase a 70% (vide Tabela 7).

Constata-se que em quase todos os concursos, as fases III e IV têm um peso percentual superior.

Verifica-se também que o peso aumenta com o número de candidatos oponíveis ao procedimento. Ainda que não seja possível efetuar uma análise "ceteris paribus" que nos permita avaliar o impacto isolado do número de candidatos nos custos finais do concurso, em particular nas fases III e IV, parece poder concluir-se, da análise do seguinte gráfico, que existe uma correlação positiva entre estas duas grandezas. Deste modo, verifica-se que, de uma forma geral, concursos aos quais são admitidos mais candidatos, tendem a ser mais onerosos do que concursos em que o número de candidatos é mais diminuto.

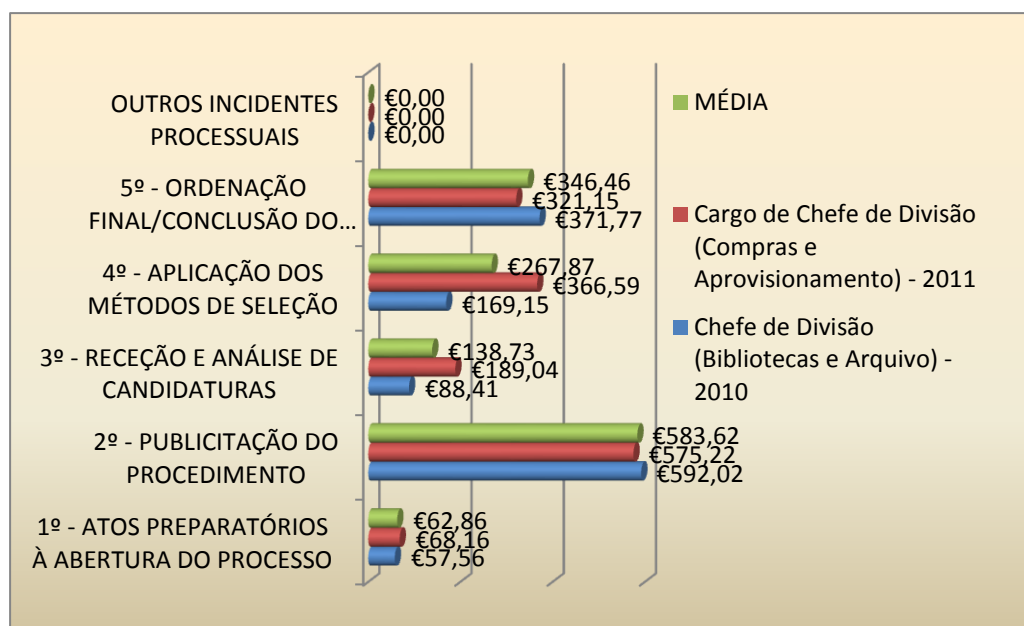
Gráfico 10: Custos dos Concursos (Fases III e IV) / Número de Candidatos



Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

No que toca aos concursos para Chefes de Divisão, verifica-se que o processo é, não só mais simples, mas também menos dispendioso a todos os níveis. Vejamos o seguinte gráfico:

Gráfico 11: Média Concursos para Chefe de Divisão



Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

Se compararmos com as médias gastas com os outros concursos, obtemos os seguintes resultados:

Tabela 8: Médias dos Concursos Carreiras / Concursos Chefias

	ATOS PREPARATÓRIOS À ABERTURA DO PROCESSO	PUBLICITAÇÃO DO PROCEDIMENTO	RECEÇÃO E ANÁLISE DE CANDIDATURAS	APLICAÇÃO DOS MÉTODOS DE SELEÇÃO	ORDENAÇÃO FINAL/CONCLUSÃO DO PROCESSO	OUTROS INCIDENTES PROCESSUAIS	TOTAL
CONCURSOS CARREIRAS	3.582,24 €	16.994,39 €	69.083,04 €	67.078,87 €	15.409,00 €	632,56 €	172.780,10 €
%	2,07%	9,84%	39,98%	38,82%	8,92%	0,37%	100%
CONCURSOS CHEFIAS	125,72 €	1.167,24 €	277,45 €	535,74 €	692,92 €	0,00 €	2.799,07 €
%	4,49%	41,70%	9,91%	19,14%	24,76%	0,00%	100%

Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

Verifica-se que os Atos Preparatórios representam o dobro do valor com os outros concursos⁹¹.

A Publicitação do Procedimento representa a maior fatia de custos e a receção e análise de candidaturas assume um valor insignificante comparado com os outros concursos⁹².

Igualmente, a fase respeitante à aplicação dos métodos de seleção, é menos de metade da mesma fase nos outros concursos.

Em relação à Ordenação e Conclusão do Processo, o custo aumenta significativamente⁹³.

No que toca a eventuais Incidentes Processuais, neste tipo de procedimento é incomum, dada a sua simplicidade procedimental.

Um outro aspeto não menos importante são as horas despendidas em sede de análise de candidaturas ao procedimento concursal.

O gráfico seguinte (Gráfico nº 12), traduz o tempo despendido com os procedimentos:

Verifica-se que no total dos 13 procedimentos analisados, foram necessárias 6.619,87 horas de trabalho. Este valor representa 3,64 anos de trabalho de um funcionário público⁹⁴. Ora, se atentarmos ao custo que estas horas representam para a entidade patronal na realização destes procedimentos concursais e verificando-se que todos os Júris são funcionários da entidade patronal⁹⁵, poder-se-á extrapolar para o custo de oportunidade que o exercício destas funções representa. Se obtivermos uma média das horas gastas, verifica-se que cada procedimento demorou cerca de 509,22 horas, o que representa 14,55 semanas de trabalho, ou seja, três meses e meio.

Os valores descritos são aferidos a uma média. Na prática, cada procedimento demora vários meses, alguns repercutindo-se em mais de um ano civil, como é o caso

⁹¹ Note-se contudo que a preparação do processo é simples, mas face aos custos das restantes fases, assume uma proporção mais elevada.

⁹² Em regra e dados os requisitos que são exigidos ao nível de concursos de chefia, concorrem poucos candidatos, o que explica a 3ª e 4ª fase do processo.

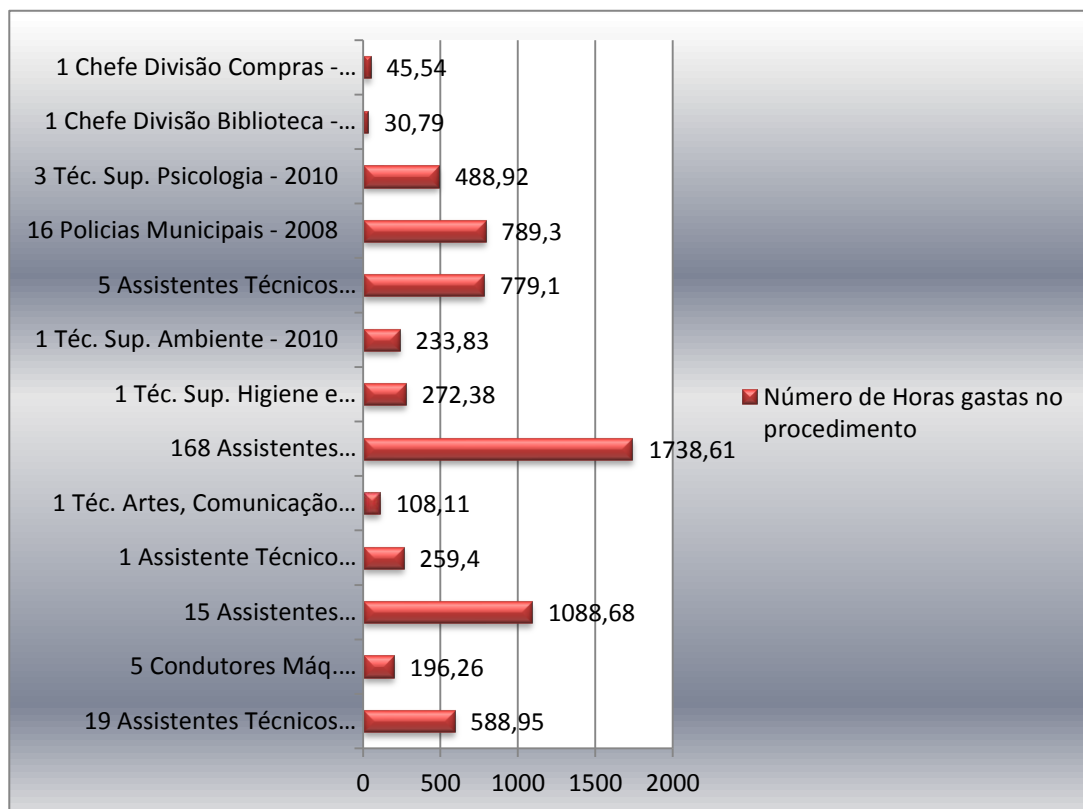
⁹³ Tal é explicável pela exigência da Lei na publicação em Diário da República da Nota Curricular do candidato aprovado, o que é dispendioso.

⁹⁴ Os funcionários públicos trabalham 35 horas semanais. Logo, em 52 semanas, representa 1820 horas/ano.

⁹⁵ À exceção dos Professores de Faculdade para os concursos de recrutamento para Chefes de Divisão que, embora não sejam contabilizados pela Câmara Municipal de Matosinhos, nem por isso deixam de ser um custo para as respetivas Universidades e despendem horas de trabalho na realização dos procedimentos concursais que poderiam ser utilizadas em outras funções que lhes estão adstritas.

dos 16 Agentes da Polícia Municipal que se iniciou em fins de 2006 e foi concluído em 2008.

Gráfico 12: Número de horas gastas no procedimento



Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos.

A autarquia gastou em remunerações dos intervenientes em todos os procedimentos e durante o período alvo de análise (2005-2011), o montante de 82.633,24€ e 12.442,29€ relativos aos encargos com a Caixa Geral de Aposentações e Centro Regional de Segurança Social⁹⁶.

Ao nível dos custos diretos (consumíveis: papel, toner, capas utilizadas para guardar o processo de concurso), custos indiretos, imputando-se as amortizações, bem como os encargos gerais de instalação (nomeadamente: água, eletricidade, comunicações, segurança e seguros), verifica-se que o valor mais avultado respeita aos

⁹⁶ Valores referidos à data efetiva dos concursos (uma vez que foi o efetivamente gasto).

custos indiretos, no montante total de 4.747,98€, seguido das Amortizações com o valor de 660,87€ e dos Consumíveis com o montante de 597,18€⁹⁷.

Pela análise efetuada constata-se que a maior parte dos custos associados ao processo de recrutamento são fixos. Porém há variáveis que aumentam ou diminuem o custo do procedimento. Desde logo, o número de candidatos oponíveis ao procedimento. Verifica-se que nos procedimentos concursais em que o número de candidatos foi maior, também o custo associado à receção e análise de candidaturas aumentou. Outros custos dependentes do número de candidatos são os custos associados às notificações e de uma maneira geral todas as operações intrinsecamente ligadas aos candidatos, como é o caso da aplicação dos métodos de seleção. Evidentemente que se o número de candidatos é maior, mais tempo e, consequentemente, maior custo irá o Júri ter com a realização da seleção.

Já no que toca à elaboração das atas, poder-se-ia entender que o tempo despendido com as mesmas também poderia variar em função do número de candidatos opositores ao procedimento, já que vai obrigar a um maior número de dados a introduzir nas mesmas. Porém, não se consegue obter uma relação direta desses elementos. Vejamos o exemplo do concurso dos 16 Agentes da Polícia Municipal, no que toca à elaboração da ata dos candidatos admitidos/excluídos: apesar de só terem concorrido 311 candidatos, foram apresentadas 49 reclamações o que implicou uma análise mais profunda e mais tempo perdido na mesma.

Os procedimentos concursais com maior número de candidatos, como é o caso do concurso de recrutamento para 168 Assistentes Operacionais em que se candidataram 836 pessoas, verificaram-se apenas 5 reclamações e o Júri perdeu menos tempo na elaboração da ata dos candidatos admitidos/excluídos.

Por último, considerando que a média de vencimentos da autarquia situa-se nos 958,00€⁹⁸, foram gastos nos treze procedimentos, 183 meses da média de salários de um funcionário da entidade pública contratante.

Da análise aos treze procedimentos concursais ocorridos entre 2005-2011, concluiu-se que, no total, a autarquia gastou (entre 2005-2011), a quantia de 175.579,17€⁹⁹, conforme decorre da Tabela de Custos por Concurso e respetivas Fases.

⁹⁷ Novamente estes valores reportam-se ao valor real e não atualizado a 2011. Uma vez que não estamos a proceder a comparações, assumiu-se o valor efetivamente despendido.

⁹⁸ Valor indicado pela entidade pública contratante.

Neste valor está integrado o montante dos custos respeitantes a onze concursos relativos a ingresso em diversas carreiras¹⁰⁰ que atingem o montante de 172.780,10€ e ainda dois concursos de ingresso em carreiras dirigentes que atingem a quantia de 2.799,07€.

Os resultados apresentados na referida tabela indicam que ao nível das três carreiras gerais¹⁰¹, o procedimento mais dispendioso foi o concurso para preenchimento de 19 vagas de Assistente Técnico para a área da Educação, em 2011, com um custo total de 41.212,63 €¹⁰².

O concurso menos dispendioso em termos das três carreiras gerais foi o concurso para 1 Técnico de Artes, Comunicação e Design realizado em 2005/2006¹⁰³.

⁹⁹ Apesar dos concursos analisados terem decorrido entre 2005 e 2011, os valores foram todos atualizados a 2011, de modo a conseguir-se obter uma análise comparativa correta. No Anexo E, encontra-se um exemplo de custos relativos a um dos procedimentos concursais analisados, mais concretamente, o concurso para 19 Assistentes Técnicos.

¹⁰⁰ Antes da fusão ocorrida em 2009, existiam diversas carreiras com várias denominações e algumas até específicas da Administração Local, dadas as suas competências próprias, como é o caso do Chefe de Serviços de Limpeza. Com a fusão, passaram a existir apenas três carreiras: o Assistente Operacional, em que é exigido no ingresso, habilitações ao nível da escolaridade Obrigatória; o Assistente Técnico em que no ingresso é exigido habilitações ao nível do 12º ano de escolaridade e o Técnico Superior, em que é exigido habilitações ao nível de licenciatura para o respetivo ingresso. A fusão não foi total e permaneceram algumas carreiras que são alvo de legislação específica, como é o caso do Agente da Polícia Municipal.

¹⁰¹ Recorde-se que as três carreiras gerais são: Técnico Superior, Assistente Técnico e Assistente Operacional.

¹⁰² Neste processo de recrutamento, foram utilizados os métodos de seleção obrigatórios e ainda um método de seleção que é facultativo, a Entrevista Profissional de Seleção que representou um valor diminuto no custo total (2%).

¹⁰³ A carreira de Técnico foi integrada na carreira de Técnico Superior aquando da fusão de carreiras efetuada em 2009.

Tabela 9: Custos totais dos procedimentos

Concurso	ATOS PREPARATÓRIOS À ABERTURA DO PROCESSO	PUBLICITAÇÃO DO PROCEDIMENTO	RECEÇÃO E ANÁLISE DE CANDIDATURAS	APLICAÇÃO DOS MÉTODOS DE SELEÇÃO	ORDENAÇÃO FINAL/CONCLUSÃO DO PROCESSO	OUTROS INCIDENTES PROCESSUAIS	TOTAL
19 Assistentes Técnicos - área da Educação - 2010/2011	537,52 €	1.550,69 €	27.847,14 €	9.894,24 €	1.383,04 €	0,00 €	41.212,63 €
5 Condutores de Máquinas Pesadas e Veículos Especiais – 2005	85,35 €	912,81 €	1.373,49 €	1.709,33 €	1.415,62 €	177,70 €	5.674,30 €
15 Assistentes Operacionais área de Educação – 2011	569,87 €	981,72 €	8.239,00 €	6.199,23 €	1.778,17 €	0,00 €	17.767,99 €
Assistente Técnico (Contrato a Termo por um ano) - área de Teatro - 2010/2011	763,34 €	1.575,16 €	1.493,59 €	1.238,42 €	681,95 €	159,33 €	5.911,79 €
1 Estagiário Técnico de Artes, Comunicação e Design - 2005/2006	47,30 €	2.064,94 €	894,08 €	769,59 €	399,01 €	0,00 €	4.174,92 €
168 Assistentes Operacionais - área da Educação - 2009	196,79 €	2.388,25 €	11.039,44 €	12.775,96 €	6.208,03 €	0,00 €	32.608,47 €
1 Técnico Superior - área de Higiene e Segurança no Trabalho – 2007	42,00 €	986,83 €	2.097,53 €	3.253,28 €	342,99 €	0,00 €	6.722,63 €
1 Técnico Superior - área do Ambiente - 2009/2010	183,70 €	1.433,77 €	1.628,76 €	1.608,81 €	1.044,86 €	0,00 €	5.899,90 €
5 Assistentes Técnicos - área de Análise Urbanística - 2010/2011	903,13 €	1.375,24 €	5.442,38 €	4.355,42 €	815,14 €	0,00 €	12.891,31 €
16 Agentes Municipais - Polícia Municipal - 2006/2007/2008	104,82 €	940,09 €	5.483,39 €	22.350,30 €	661,05 €	295,53 €	29.835,18 €
Três Vagas de Técnico Superior - área de Psicologia - 2009/2010	148,42 €	2.784,89 €	3.544,24 €	2.924,29 €	679,14 €	0,00 €	10.080,98 €
Chefe de Divisão (Bibliotecas e Arquivo) – 2010	57,56 €	592,02 €	88,41 €	169,15 €	371,77 €	0,00 €	1.278,91 €
Cargo de Chefe de Divisão (Compras e Aprovisionamento) – 2011	68,16 €	575,22 €	189,04 €	366,59 €	321,15€	0,00 €	1.520,16 €
TOTAIS FINAIS	3.707,96 €	18.161,63 €	69.360,49 €	67.614,61 €	16.101,92 €	632,56 €	175.579,17 €

Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

Do total dos procedimentos concursais analisados, o concurso mais barato foi o concurso para uma vaga de Chefe de Divisão de Bibliotecas e Arquivo, que custou 1.278,91€¹⁰⁴.

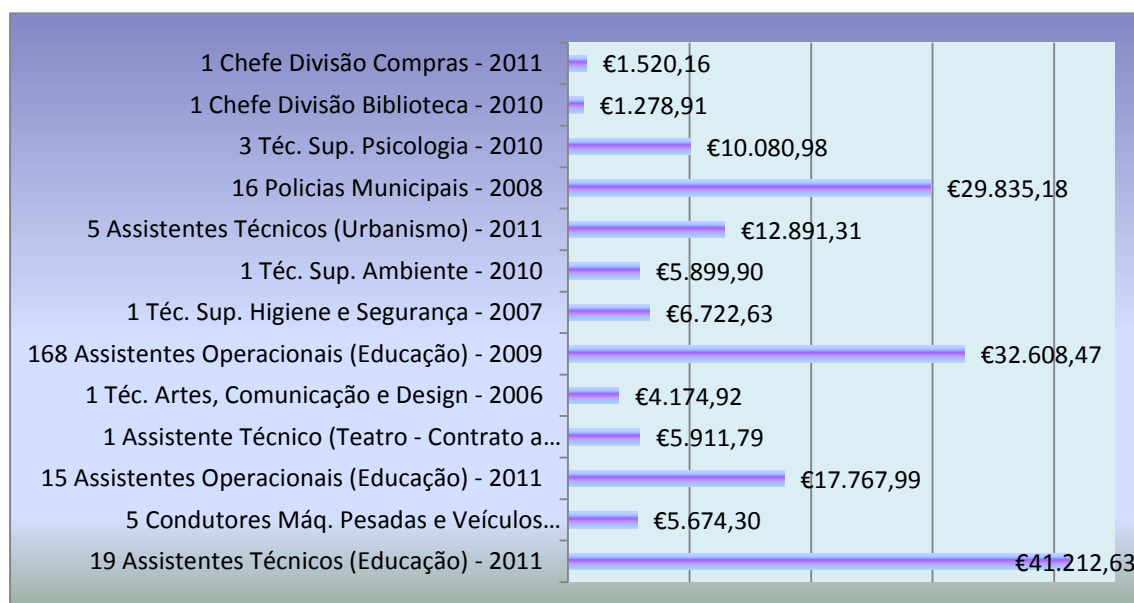
Um outro procedimento que se destaca é o procedimento relativo à carreira de Agentes da Polícia Municipal. Embora o custo total deste procedimento tenha atingido 29.835,18€ (recrutamento de 16 Agentes da Polícia Municipal), a verdade é que apesar dos custos do concurso estarem concluídos, a Lei impõe a realização de uma formação que é obrigatória para o desempenho das funções de Agente da Polícia Municipal. O valor dessa formação rondou os 3.000,00€ para cada formando, totalizando 48.000,00€. No caso em apreço, a Câmara Municipal de Matosinhos candidatou-se através do POPH e a referida formação foi totalmente financiada pelo Fundo Europeu. A formação foi efetuada em Coimbra no Centro de Estudos e Formação Autárquica, durante o período de 5 meses, período este em que os funcionários não exerceram funções na autarquia, não obstante a edilidade ter assumido custos decorrentes da própria remuneração dos agentes, ajudas de custo pelo fato de estarem em Coimbra, ajudas no pagamento do alojamento e encargos para o Centro Regional da Segurança Social. O total gasto pela autarquia, até poder ter os funcionários em condições de exercerem as funções para as quais foram contratados, foi de 115.444,11 €¹⁰⁵.

Ao nível dos procedimentos concursais poderemos concluir que os diferentes custos associados aos concursos, não apresentam semelhanças, em função do tipo de carreira que a entidade pública está a colocar a recrutamento. Os custos variam conforme os recrutamentos, como se pode verificar pelo seguinte gráfico:

¹⁰⁴ Como já anteriormente referido, este processo de concurso não segue a mesma tramitação dos restantes. Os procedimentos para recrutamento de cargos dirigentes obedecem a uma tramitação mais simples.

¹⁰⁵ Este valor não foi atualizado ao ano de 2011 – reporta-se ao montante gasto aquando do ingresso dos agentes que ocorreu em 2008 e durante o ano de 2009 e inclui o custo com a remuneração mensal e ajudas de custo.

Gráfico 13: Custos dos procedimentos



Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

Os procedimentos de recrutamento de Assistentes Técnicos e Assistentes Operacionais são os que apresentam os custos totais mais elevados. No entanto se se fizer a análise em termos de custos unitários, isto é, custos por vaga a preencher/preenchida¹⁰⁶, verifica-se que:

- o valor mais elevado foi o do concurso de recrutamento para um (1) Técnico Superior de Higiene e Segurança, no montante de 6.722,63€, logo seguido do recrutamento para um (1) Assistente Técnico para a área de Teatro, no montante de 5.911,79€. O recrutamento para um (1) Assistente Técnico do Teatro, foi um contrato a termo resolutivo, ou seja, um contrato a tempo determinado pelo período de um ano, eventualmente renovável até ao período de três anos, conforme determina o artigo 103º e seguintes do RCTFP (Regime Jurídico do Contrato de Trabalho em Funções Públicas). Ora, o candidato contratado foi auferir o vencimento ilíquido de 683,13€, o que significa que a entidade pública contratante gastou mais de oito meses de salário do colaborador só no seu recrutamento que, *a priori*, seria pelo período de um ano,

¹⁰⁶ Em todos os procedimentos analisados, todas as vagas foram preenchidas pelo que não se justifica distinguir os dois conceitos.

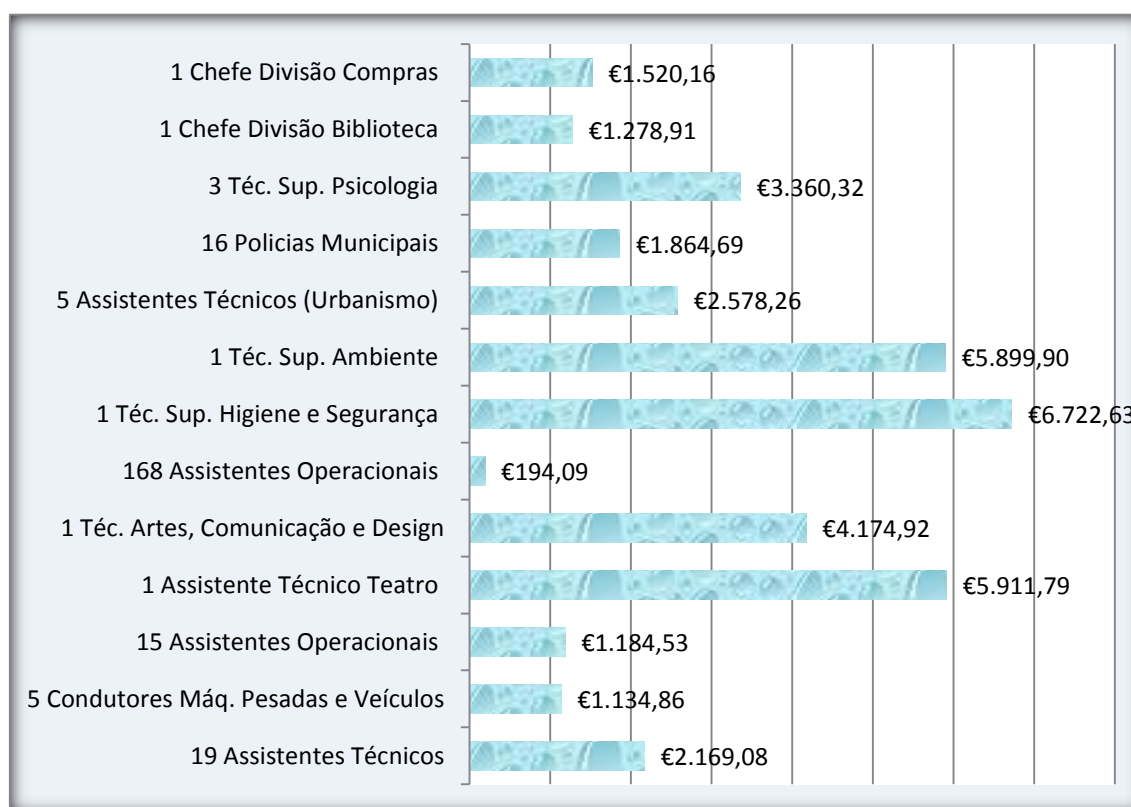
podendo ir até aos três anos. A entidade pública contratante gastou 61,88% do montante pago em 14 salários ao contratado, no período de um ano.

Já para o Técnico Superior de Higiene e Segurança que foi auferir o vencimento de 1.070,89€¹⁰⁷, o custo de recrutamento foi equivalente a seis meses de salário desse contratado.

Constata-se que o recrutamento por tempo determinado, apesar de recorrer a métodos de seleção diferenciados¹⁰⁸, não apresenta um valor diferente da contratação de um colaborador em regime por tempo indeterminado.

Analisando o gráfico seguinte, verifica-se que:

Gráfico 14: Custo por vaga



Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

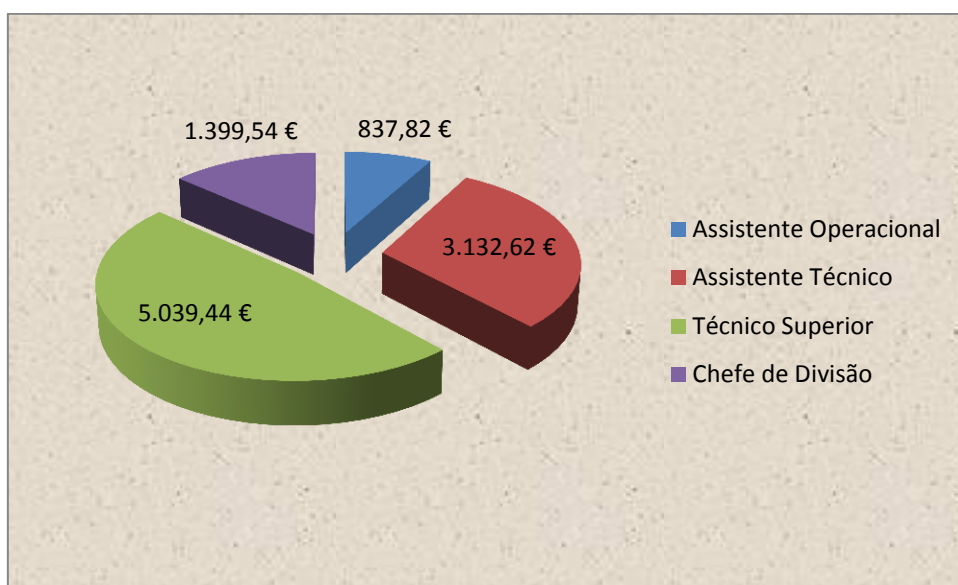
¹⁰⁷ Note-se que em 2007, os Técnicos Superiores ingressavam para Estagiários pelo período de um ano, auferindo um valor inferior. Somente decorrido o período de estágio, e desde que obtivessem aproveitamento no mesmo é que ingressavam na carreira de Técnico Superior passando a auferir o montante correspondente a Técnico Superior de 2ª. Classe.

¹⁰⁸ Nos contratos a termo os métodos de seleção são a Avaliação Curricular e Entrevista de Avaliação de Competências

O custo por vaga mais baixo situa-se nos 194,09€ e respeita ao concurso para 168 Assistentes Operacionais¹⁰⁹ e o mais alto ao concurso para 1 Técnico Superior de Higiene e Segurança no Trabalho no montante de 6.722,63€.

Observando os custos respeitantes aos diferentes concursos obtém-se um custo médio total por vaga, em cada área de:

Gráfico 15: Custo médio total por vaga



Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

Os concursos de recrutamento para a área de Assistente Operacional situam-se entre 194,09€ e 1.184,53€, apresentando uma média por candidato na ordem dos 837,82€.

Considerando que um Assistente Operacional aufer o vencimento ilíquido de 485,00€/mês, significa que é gasto no recrutamento mais de um mês e meio de salário. Numa remuneração anual na ordem dos 6.790,00€¹¹⁰ o recrutamento representa 12,34% do vencimento ilíquido anual do contratado.

¹⁰⁹ Neste procedimento concursal, por questões de economia processual e dado o elevado número de candidatos, foi somente utilizado um método de seleção. É uma faculdade prevista por Lei e que diminui o custo do processo já que são evitadas mais operações dentro do concurso, designadamente a aplicação de mais um método de seleção.

¹¹⁰ Estão a ser consideradas as 14 remunerações sem as reduções salariais decorrentes do Plano de Assistência Económica e Financeira, já que é transitório, conforme prevê o Orçamento de Estado.

O custo dos concursos respeitante à área de Assistente Técnico apresenta uma média mais elevada que se situa na ordem dos 3.553,04€. O valor mais baixo corresponde a 2.169,08€, respeitante ao concurso para 19 Assistentes Técnicos e o mais alto a 5.911,79€, respeitante ao concurso para 1 Assistente Técnico – área do teatro. Considerando que um Assistente Técnico aufer 683,13€/mês, significa que são necessários 5 meses de salário para efetuar o recrutamento de um Assistente Técnico. Numa remuneração anual na ordem dos 9.563,82€¹¹¹, o recrutamento representa 37,15% do vencimento ilíquido anual do contratado.

Já no que toca ao procedimento concursal para Técnico Superior, o recrutamento apresenta uma média na ordem dos 5.327,62€. O valor mais baixo corresponde a 3.360,32€ correspondente ao concurso para ingresso de 3 Técnicos Superiores de Psicologia e o mais alto ao concurso para 1 Técnico Superior de Higiene e Segurança no trabalho, no valor de 6.722,63€. Considerando que um Técnico Superior ganha 1.201,48€/mês, significa que são necessários mais de 4 meses de salário para efetuar o recrutamento de um Assistente Técnico. Numa remuneração anual na ordem dos 16.820,72€¹¹², o recrutamento representa 31,67% do vencimento ilíquido anual do contratado.

O recrutamento para Chefe de Divisão apresenta uma média na ordem dos 1.399,54€. O valor mais baixo corresponde a 1.278,91€ e respeita ao concurso para Chefe de Divisão de Bibliotecas e Arquivo e o mais alto a 1.520,16€ e corresponde ao concurso para Chefe de Divisão de Compras e Aprovisionamento. Considerando que um Chefe de Divisão ganha 2.613,83€/mês¹¹³, significa que é necessário meio mês de salário para efetuar o recrutamento de um Chefe de Divisão. Numa remuneração anual na ordem dos 36.593,62€, o recrutamento representa 3,82% do vencimento ilíquido anual do contratado.

O processo detém em si uma série de operações que acarretam custos e a conclusão que se pode aferir é que esses custos representam as seguintes percentagens

¹¹¹ Nesta análise não foi considerado o custo do Agente da Polícia Municipal porque é uma carreira especial e a remuneração é diferente, o que poderia levar a conclusões incorretas.

¹¹² Não foi considerado o custo do recrutamento para 1 Técnico de Artes, Comunicação e Design porque embora tenha sido integrado na carreira de Técnico Superior, por força da fusão de carreiras de 2009, a remuneração é diferente, o que levaria a resultados erróneos.

¹¹³ Não está aqui considerado o corte decorrente do Orçamento de Estado, já que a redução tem sido efetuada anualmente mas o valor da remuneração base não foi alterado.

relativas à remuneração que os trabalhadores vão auferir (correspondentes ao primeiro ano de vencimento – 14 remunerações):

Tabela 10: Percentagens relativas ao primeiro ano de vencimento

ÁREA A RECRUTAR	% 1º ANO DE VENCIMENTO
Assistente Operacional	12,34%
Assistente Técnico	37,15%
Técnico Superior	31,67%
Chefe de Divisão	3,82%

Fonte: Câmara Municipal de Matosinhos

Da análise efetuada, constata-se que a Lei ao impor um sistema de procedimento concursal totalmente tipificado e estruturado por operações que se encontram perfeitamente definidas em termos legais, impõe à autarquia um custo no procedimento que a mesma terá de obedecer sob pena de violação do princípio da legalidade e inquinar todo o processo.

8 - CONCLUSÃO

Da análise dos treze procedimentos conclui-se que o procedimento concursal impõe uma série de operações que o burocratizam e prolongam excessivamente a sua duração, podendo decorrer vários meses entre o início do recrutamento e o momento em que a autarquia pode dispor do trabalhador.

Uma vez que todas as fases do procedimento concursal, são idênticas já que se encontram regulamentadas por lei, nem por isso os custos são idênticos para todos os diferentes procedimentos. Efetivamente, os custos por vaga, apresentam valores totalmente diferentes, podendo-se afirmar que o concurso mais caro reporta-se ao recrutamento para Técnico Superior, com a média por vaga na ordem de 5.039,44€. O segundo concurso mais caro é o concurso para Assistentes Técnicos, no montante de 3.132,62€, logo seguido do recrutamento para Chefe de Divisão¹¹⁴, no valor de 1399,54€ por vaga. Por último o concurso mais barato é o concurso para Assistentes Operacionais, com uma média de 837,82€. Deste modo, é possível afirmar que há diferenças de custos entre o recrutamento para pessoal Técnico Superior (detentor de uma Licenciatura), Assistente Técnico (detentor do 12º Ano de Escolaridade) e Assistente Operacional (detentor da Escolaridade Obrigatória), sendo o custo maior no recrutamento para carreiras de grau de complexidade superior.

Uma outra conclusão que podemos retirar da análise efetuada é que, na realidade o custo médio diminui com o aumento do número de vagas postas a concurso, o que ilustra a importância da componente custo fixo no custo total do recrutamento.

Conclui-se também que a Reforma efetuada em 2009 (nunca implementada), ao consagrar a possibilidade de uma entidade centralizadora efetuar o recrutamento, poderia contribuir para a diminuição dos custos com os procedimentos ainda que à custa de um aumento significativo da complexidade processual e consequente mitigação das economias obtidas.

O processo de recrutamento é, como se viu, composto por uma série de operações que acarretam custos muito significativos que representam entre 3,8% da

¹¹⁴ Apesar de obedecer a uma tramitação diferente não deixa de ser um concurso menos dispendioso.

remuneração anual (14 salários mensais) do trabalhador recrutado no caso de um Chefe de Divisão e 37,15% no caso de um Assistente Técnico.

Ao nível das fases que foram consideradas, concluiu-se que o custo com a receção e análise das candidaturas/aplicação dos métodos de seleção, é dos mais elevados. Significa isto que se o modelo de contratação fosse alterado neste aspeto, os custos poderiam ser consideravelmente diminuídos. Note-se que a candidatura poderia ser totalmente submetida via eletrónica e, uma vez que os requisitos são semelhantes a todos os candidatos e decorrem da própria lei, poderia ter-se consagrado um sistema eletrónico de submissão de candidatura em que fosse obrigatório o preenchimento de todos os dados e não fosse possível a sua submissão sem que esses mesmos dados estivessem devidamente preenchidos (idêntico ao sistema de submissão do IRS).

Claro está, que poderíamos enfrentar o problema do candidato omitir ou alterar dados relevantes. No entanto, é legítimo supor que a incidência deste problema seria limitada, dado que a insuficiência de elementos acarretaria sempre a rejeição da candidatura. Evidentemente que um sistema destes não excluiria totalmente uma análise posterior por parte do Júri de todo o processo, mas, poderia diminuir significativamente o número de horas despendidas com esta operação concursal.

Conclui-se, no entanto, que uma das variáveis que determina as eventuais diferenças de custos totais é o número de candidatos. Verificou-se que em todos os procedimentos com elevado número de candidatos¹¹⁵, os custos aumentam nas fases respeitantes à análise e receção de candidaturas e aplicação dos métodos de seleção.

Um outro aspeto que acarreta custos elevados é a obrigatoriedade de publicitação do procedimento concursal em Diário da República e Jornais de expansão nacional, bem como todas as notificações efetuadas via registo com aviso de receção e os diferentes avisos ao longo do procedimento. Numa era em que os meios informáticos assumem um carácter primordial e usual no quotidiano da vida de qualquer cidadão, e verificando-se que qualquer entidade pública contratante detém uma página na Internet, não se justifica esta obrigatoriedade imposta pelo legislador. Acresce a isto o facto de existir a Bolsa de Emprego Público, que se poderia tornar num centro de publicitação de procedimentos concursais para a Função Pública, sem a necessidade de recurso ao

¹¹⁵ Refira-se ainda que, um elevado número de candidatos obriga uma logística complicada, quer na análise e seleção de candidaturas, quer na aplicação dos métodos de seleção.

Diário da República e Jornais que representam custos para a entidade pública contratante.

Em relação às notificações aos candidatos ao procedimento, o modelo de contratação poderia eliminar estes custos se as notificações devessem ser efetuadas pelo recurso ao e-mail. Verificou-se que, apesar do legislador permitir esta forma de notificar, o seu recurso é escasso e, mesmo quando é utilizado, acarreta custos decorrentes da análise cuidadosa da inserção do *e-mail* por candidato. Também aqui, poderia a notificação ser genérica através do recurso à página eletrónica da própria entidade pública contratante e da Bolsa de Emprego Público.

Note-se, no entanto, que a última alteração ocorrida no processo de recrutamento vem impor a notificação aos concorrentes da lista unitária de ordenação final dos candidatos aprovados, bem como às exclusões do procedimento ocorridas na sequência da aplicação de cada um dos métodos de seleção.

A Portaria nº 83-A/2009, apenas exigia a notificação da lista unitária de ordenação final dos candidatos aprovados e às exclusões ocorridas no decurso da aplicação dos métodos de seleção, e não de cada um deles¹¹⁶.

Um outro aspeto não menos significativo é a conclusão de que a cada posto de trabalho corresponde um procedimento concursal. Esta forma acarreta custos já que não permite à entidade pública contratante concentrar procedimentos para áreas habilitacionais idênticas num só processo de recrutamento.

Uma outra ilação que foi possível aferir é que o custo do procedimento aumenta com o número de candidatos. Ora, esse número decorre do facto do procedimento ser genérico e aberto a todos os cidadãos conforme consagrado na Constituição da República. No entanto, a identificação mais precisa dos requisitos exigidos poderia ser uma importante fonte de redução dos custos de recrutamento.

Imaginemos um procedimento concursal dirigido a Assistentes Técnicos, indivíduos com o 12º ano de escolaridade. Imagine-se que o recrutamento é efetuado para a área da Contabilidade. Ora, de acordo com a lei, apenas se poderá considerar como área de preferência a posse do 12º ano de escolaridade da via económico-financeira. Uma vez que não estão excluídos os outros cidadãos possuidores de escolaridade ao nível do 12º ano, ainda que com formação em qualquer outra área,

¹¹⁶ Esta alteração ocorreu com a Portaria nº 145-A/2011, de 6 de Abril que alterou a Portaria nº 83-A/2009, de 22 de Janeiro.

podem todos concorrer, o que aumenta significativamente o número de opositores ao procedimento. Evidentemente que os concorrentes possuidores do 12º ano de escolaridade da via económico-financeira revelarão mais capacidade na realização dos métodos de seleção já que estão mais habilitados e, provavelmente, os restantes irão ser excluídos do processo. Porém, na fase de análise e receção de candidaturas bem como a aplicação do primeiro método de seleção, a operação é realizada para todos os candidatos.

Uma outra incongruência de ordem jurídica resultou, por um lado, da lei fundamental determinar que o procedimento é aberto a todos os cidadãos, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso, mas por outro lado, a portaria que regulamenta o processo concursal impõe, em obediência a um princípio de economia de custos, que o procedimento tem de se iniciar, necessariamente, de entre vinculados

Em acréscimo a todos os custos que já foram identificados no ponto anterior, há que realçar o custo de oportunidade do trabalho investido, mais relevante ainda pelo facto da maior parte dos intervenientes no processo, designadamente o Júri, exercerem funções de chefia e, por essa razão, terem a seu cargo o exercício de funções de maior responsabilidade que muitas vezes poderão ser prejudicadas pelo tempo despendido nestes procedimentos e serem também os que auferem salários mais elevados.

Um outro aspeto não menos relevante e que ficou demonstrado com a análise efetuada é que a Reforma não diminuiu os custos do procedimento concursal. À exceção da fase de aplicação dos métodos de seleção que efetivamente diminuiu, todas as outras fases aumentaram.

Do exposto resulta que o modelo de contratação de recrutamento em vigor para a Função Pública, apesar das suas constantes alterações continua a ser um processo moroso, burocratizado e com custos significativos.

9 – BIBLIOGRAFIA

Alegre, Carlos (1996), “Regime Jurídico de Recrutamento e Selecção de Pessoal”, Coimbra: Almedina.

Alfaia, João (1988), “Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público”, Coimbra: Almedina.

Almeida, Pedro Tavares (1995), “A Constituição do Estado Liberal. Elite Política e Burocracia na Regeneração (1851-1891)”, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, (2005), “A reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma”, Braga: Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas da Universidade do Minho.

Balanços Sociais da Câmara Municipal de Matosinhos (2005 a 2011), documentos oficiais, Câmara Municipal de Matosinhos.

Caderno de Encargos da Concessão dos Serviços Municipalizados de Matosinhos, documento oficial, Artigo 47º.

Caetano, António; Vala, J. (2002), “Gestão de recursos humanos - contextos, processos e técnicas”, Lisboa: RH Editores.

Caetano, Marcello (2001), “Manual de Direito Administrativo”, Coimbra: Almedina.

Caiden, Gerald (1978), “Administrative Reform: A prospectus”, IRAS, nº 44, 107-120.

Caiden, Gerald, (1991), “Administrative Reform Comes of Age”, De Gruyter, 1-12.

Câmara, P. B., Guerra, P. B. e Rodrigues, J. V. (2003), “Humanator: recursos humanos & sucesso empresarial”, Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Constituição da República Portuguesa (2001), Coimbra: Almedina.

Direcção Geral da Administração Pública (2004), “Perfil da Administração Pública”, Lisboa.

Dwivedi, O. P. (1994), “Development Administration: From Underdevelopment to Sustainable Development”, London: St. Martin's Press.

Felgueiras, Guilherme (1958), “Monografia de Matosinhos”, Lisboa: Edição Autor.

Gomes, António de J. (2006), “Testemunhos da História. para um Retrato de Matosinhos Contemporâneo”, Matosinhos: Câmara Municipal e Edições Afrontamento.

Hamermesh, Daniel (1993), “Labor demand”, Princeton University Press.

Hood, Cristopher (1991), “A Public Management for All Seasons?” Public Administration, Vol. 69, pp. 3-19.

Lima, Sandra, “Relatório de Análise Demográfica ao Concelho de Matosinhos”, trabalho técnico, Câmara Municipal de Matosinhos.

Liou, Kuotsai Tom, (2007), “Applying Good Governance Concept to Promote Local Economic Development: Contribution and Challenge”, International Journal of Economic Development. Vol. Nine, Numbers 1 & 2, pp. 1-31

Metcalf, L. & Richards, Sue. (1989), “La modernization de la gestion pública”, Madri: INAP.

Monteiro Fernandes, A. L. (1991), “Direito do Trabalho – I Introdução. Relações Individuais de Trabalho”, Coimbra: Almedina.

Neves, Arminda, (2002). “Gestão na Administração Pública”. Editora Pergaminho, Ld.^a.

Neves, Ana Fernanda (1999), “Relação Jurídica de Emprego Público”, Coimbra Editora.

Oi, Walter Y. (1962), "Labor as a Quasi-Fixed Factor", The Journal of Political Economy, Vol. 70, nº 6, 538-555.

Ormond, Derry e Löffler, Elke (1999), "A nova gerência Pública", Revista do Serviço Público, Ano 50, N.º 2, Abr-Jun 1999, pp 66-96.

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República - P000471996; DR: 10-12-97.

Parecer CCUT – Instituto de Informática, SAAT – Resolução do PAT HD000000254391 de 2012-01-10.

Parecer da DGAEP, 092/DRSP/20/2009.

Pereira, Paulo Trigo; Afonso, António; Arcanjo, Manuela; Santos, José Carlos Gomes (2007), "Economia e Finanças Públicas", Escolar Editora.

Pimentel, Francisco (2002), "Guia Prático sobre Concursos de Pessoal na Função Pública", Coimbra: Almedina.

Relatórios de Atividades da Câmara Municipal de Matosinhos, (2005 a 2010) documentos oficiais, Câmara Municipal de Matosinhos.

Rocha, J.A. (2005), "Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública", Escolar Editora.

Rocha, J.A.O. (1997), "Gestão de Recursos Humanos", Lisboa: Editorial Presença.

Serén, Maria do Carmo (1998), "Matosinhos – Monografia do Concelho (1995 – 1998)", Vol. 10, Matosinhos: Câmara Municipal.

Stronk, Gaston & Vaubel, Dietrich (1988), "Administrative Reforms: Failures and Successes", Maastricht: Eipa.

Venn, Danielle (2009), “Legislation Collective, bargaining and enforcement: Updating OECD employment protection indicators”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 89.

Veiga e Moura, Paulo; Arrimar, Cátia (2008), “Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública”, Coimbra Editora.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA E REFERENCIADA

Decreto com força de Lei nº 18381, de 24 de maio de 1930

Decreto-Lei nº 27199, de 16 de novembro de 1936

Decreto-Lei nº 29996, de 24 de outubro de 1939

Decreto-Lei nº 171/82, de 10 de maio.

Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de dezembro.

Decreto-Lei nº 6/96 de 31 de janeiro.

Decreto-Lei 81-A/96, de 21 de junho.

Decreto-Lei nº 204/98, de 11 de julho.

Decreto-Lei nº 238/99, de 25 de junho.

Decreto-Lei nº 39/2000, de 17 de março.

Decreto-Lei nº 93/2004, de 20 de abril.

Decreto-Lei nº 104/2006, de 7 de junho.

Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de julho.

Decreto-Lei nº 69-A/2009, de 24 de março.

Decreto-Lei nº 209/2009, de 3 de setembro.

Decreto-Lei nº 305/2009, de 23 de outubro.

Despacho do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Educação, nº 8683/2001, de 28 de junho.

Lei nº 442/91 de 15 de novembro

Lei nº 169/99, de 18 de setembro

Lei 5-A/2002, de 11 de janeiro.
Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro.
Lei nº 51/2005, de 30 de agosto.
Lei nº 53/2006, de 7 de dezembro.
Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro.
Lei nº 59/2008, de 11 de setembro.
Lei nº 64-A/2008, de 31 de dezembro.
Lei nº 3-B/2010, de 28 de abril.
Lei nº 55-A/2010, de 30 de dezembro.
Lei nº 12-A/2010, de 30 de junho.
Lei 64/2011, de 22 de dezembro.
Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro.
Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro.
Lei nº 49/2012, de 29 de agosto.

Portaria nº 83-A/2009, de 22 de janeiro.
Portaria nº 145-A/2011, de 6 de abril.

Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004 de 21 de abril.
Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de agosto.
Resolução do Conselho de Ministros nº 38/2006, de 30 de março.

SITES CONSULTADOS

Síntese estatística de emprego público, 1.º trimestre de 2012 (15 de Maio de 2012),
acedido através de: <http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?preview=&OBJID=da5b5dbb-6ace-4d45-9a10-315cedc919b8>;

A década, emprego público em números (1996-2005), disponível em Dezembro de 2009,acedido através de:
<http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?preview=&OBJID=da5b5dbb-6ace-4d45-9a10-315cedc919b8>;

Boletim Observatório do Emprego Público, dados estatísticos n.º 1, disponível em Outubro de 2008, acedido através de:

<http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?preview=&OBJID=da5b5dbb-6ace-4d45-9a10-315cedc919b8>;

Boletim Observatório do Emprego Público, dados estatísticos n.º 2, disponível em Setembro de 2009, acedido através de:

<http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?preview=&OBJID=da5b5dbb-6ace-4d45-9a10-315cedc919b8>;

Boletim Observatório do Emprego Público, dados estatísticos n.º 3, disponível em Outubro de 2010, acedido através de:

<http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?preview=&OBJID=da5b5dbb-6ace-4d45-9a10-315cedc919b8>;

Boletim Observatório do Emprego Público, dados estatísticos n.º 4, disponível em maio de 2011, acedido através de:

<http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?preview=&OBJID=da5b5dbb-6ace-4d45-9a10-315cedc919b8>;

Boletim Observatório do Emprego Público, dados estatísticos n.º 5, disponível em Setembro de 2011, acedido através de:

<http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?preview=&OBJID=da5b5dbb-6ace-4d45-9a10-315cedc919b8>;

Boletim Observatório do Emprego Público, dados estatísticos n.º 6, disponível em Dezembro de 2011, acedido através de:

<http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?preview=&OBJID=da5b5dbb-6ace-4d45-9a10-315cedc919b8>;

Evolução do Emprego Público 2010 e 2011, DGAEP, acedido através de:

<http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?preview=&OBJID=da5b5dbb-6ace-4d45-9a10-315cedc919b8>;

Relatório da Associação Nacional de Municípios Portugueses – Inquérito on-line Junho de 2011, acedido através de <http://www.anmp.pt/>.

www.ccdr-n.pt

www.cm-matosinhos.pt

www.dgaep.gov.pt

www.portalautarquico.pt

www.portugal.gov.pt