

Assessment of Merit in Public Administration, from Liberalism to the Carnation Revolution

A Avaliação do Mérito na Administração Pública do Liberalismo ao 25 de Abril

ANA RAQUEL MONIZ *

Resumo

O liberalismo trouxe consigo o nascimento do Direito Administrativo e, como tal, a afirmação da subordinação da Administração Pública ao direito. A reforma de Mouzinho da Silveira elimina os últimos resquícios da patrimonialização dos ofícios públicos. Na monarquia constitucional e na I República, os ofícios públicos são concebidos como postos de trabalho, aos quais corresponde uma remuneração, e cujos titulares devem ser escolhidos pelo mérito. Com base nos textos constitucionais, o legislador passa a introduzir um conjunto de requisitos para o recrutamento dos funcionários públicos, valorizando a formação académica, a experiência profissional e a honra. Em pleno período de Administração de prestações, o Estado Novo vai densificar dogmática e legislativamente o estatuto do funcionalismo público, estabelecendo procedimentos de acesso e de progressão nas carreiras, onde estão presentes condicionalismos relacionados com o mérito.

Palavras-chave: Funcionários públicos, fim da venalidade, avaliação do mérito, Direito Administrativo da Função Pública.

Abstract

Liberalism brought with it the emergence of Administrative Law, and the subordination of State Administration to the Law. The Mouzinho da Silveira reform is credited with the elimination of the last remains of public office patrimonialization. Then, during the constitutional monarchy and the First Republic, public offices were designed as jobs with merit-based selection of candidates carrying specific, prescribed, remuneration. On the basis of the earliest constitutional texts, the legislature introduced a set of requirements for recruitment of public servants, ameliorating academic training, work experience and honor. During the Estado Novo period, when the productive State held sway, the status of public service is enhanced by the introduction of doctrinal and legislative consolidation, with new procedures for career access and progression, as well as merit-related constraints.

Keywords: *Public servants, end of venality, merit assessment, Administrative Law of public service.*

* Doutora em Direito, na área de Ciências Jurídico-Políticas, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Investigadora do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

1. Introdução

A preocupação em escolher as pessoas mais adequadas para o exercício de funções na Administração Pública com base no mérito tem-se revelado constante na História do Direito Português, incluindo também no período subsequente ao nascimento do Direito Administrativo. Neste momento, e, por conseguinte, a partir do liberalismo, já se torna possível reconduzir o horizonte das nossas considerações aos titulares dos órgãos e aos agentes administrativos (*lato sensu*), incluindo-se neste último conceito todos os indivíduos que colaboram na formação da vontade administrativa ou lhe dão execução, cumprindo as tarefas que formam o *agere* administrativo (Caetano, 1999: p. 641).

Como já sucedia em momento anterior, a referência à «avaliação do mérito» assume um sentido mais amplo que a utilizada atualmente. Se, nos tempos hodiernos, o mérito se encontra tendencialmente associado ao recrutamento e à avaliação do desempenho dos trabalhadores da administração, concentrando-se na valorização dos percursos académicos e profissionais dos sujeitos, em períodos anteriores, outros fatores — que ainda poderemos incluir num sentido amplo de “mérito” — assumiam um significado prevalente: eis o que acontecia, *v. g.*, com a confiança ou a lealdade revelada no desempenho das suas atividades, e, mais tarde, com a honra.

A especificidade do período que analisamos prende-se com a circunstância de que, se até este momento histórico encontrámos Administração mas ainda não Direito Administrativo em sentido próprio, agora passamos a ter em consideração a respetiva emergência^[1], também conformadora do acesso e manutenção aos órgãos administrativos e à carreira dos servidores públicos.

2. O liberalismo: o nascimento do Direito Administrativo e do Direito Constitucional portugueses

Precedida pela *Glorious Revolution* e pela revolução norte-americana, a Revolução Francesa constituiu o ponto de viragem na afirmação da liberdade individual. Se os ingleses visaram recuperar os antigos direitos das «magnas cartas», entretanto subvertidos, os norte-americanos e os franceses, reagindo, respetivamente, contra os abusos do Parlamento tirano e do Monarca absoluto (*a legibus solutus*) do *Ancien Régime*, promovem a limitação do exercício

¹ É também por este motivo que, até ao século XIX, não existia uma cadeira de Direito Administrativo ou de Administração Pública nos estudos universitários (Marcos, 2011: p. 28). Caberá à Carta de Lei de 13 de agosto de 1853 introduzir o Direito Administrativo no plano de estudos (algumas matérias atinentes eram, até à data, versadas na cadeira de Direito Criminal) e a Justino António de Freitas elaborar as primeiras “lições” (Caetano, 1999: p. 169; Pedrosa, 1908: pp. 6-9).

dos poderes públicos e consagram os direitos do povo (*people*) e dos cidadãos (*citoyens*), enquanto «base e fundamento do Governo» (para invocarmos a locução constante da *Declaração dos Direitos de Virgínia*) (Dippel, 2007). O exercício dos poderes públicos, independentemente da sua titularidade, encontra-se agora, de forma expressa, limitado por princípios e normas *jurídicos* (públicos).

Também as ideias liberais tiveram a sua receção em Portugal. Se os ventos de mudança chegaram com as campanhas napoleónicas, cedo o movimento intelectual português recolhe as novidades do resto da Europa. Sem a radicalidade de alguns documentos constitucionais gauleses, a Constituição de Cádiz de 1812 representa um compromisso entre os ideais do liberalismo e a tradição monárquica: sem se referir a direitos fundamentais, estabelece embora um governo limitado, orientado segundo o princípio da separação de poderes (Dippel, 2007: p. 22). É este o documento inspirador da primeira Constituição portuguesa de 1822, de tendências marcadamente liberais; a posterior evolução política do País importaria recuos e avanços na radicalidade das ideias propugnadas (recordem-se a primeira vigência da Carta Constitucional, a segunda vigência da Constituição de 1822, bem como a Constituição de 1838), para se estabilizar durante os longos anos da terceira vigência da Carta Constitucional de 1826, complementada pelos Atos Adicionais de 1852, 1885, 1895-1896, e 1907 (Praça, 2000: pp. v-lvii; Caetano, 1968: pp. 11-92; Canotilho, 2003: pp. 127-161). À sombra do liberalismo, o Estado emagrece: a redução do âmbito da ação pública surge alicerçada numa específica compreensão do princípio da separação de poderes e do (nascente) princípio da legalidade: o primeiro alicerçava uma (tendencial?) subordinação da função administrativa à função legislativa; o segundo procurava, em primeira linha, garantir os direitos dos particulares em face de uma Administração que se pressupunha agressiva.

2.1 A reforma administrativa de Mouzinho da Silveira

Sob a inspiração da onda francesa, foram significativas as primeiras inovações introduzidas pela atividade legislativa de Mouzinho da Silveira, responsável pela modernização da Administração Pública Portuguesa^[2]. Neste momento,

² Sobre a relevância da ação legislativa de Mouzinho da Silveira desenvolvida durante a «ditadura da Terceira» v. Caetano, 1994: pp. 359-369, 372-380; Marcos, 2016: pp. 336-340. Para compreender a forma bastante crítica como aquele estadista olhava para a Administração Pública dos séculos anteriores (*hoc sensu*, a «jurisdição»), cf. as suas reflexões em Silveira, 1989a: pp. 519-536.

e à sombra de um específico entendimento do princípio da separação de poderes — resultado combinado dos esforços dogmáticos de Montesquieu e de Locke, exacerbados pela radicalização liberal (Moniz, 2011: pp. 271-276) —, afirma-se, de forma inovadora, a autonomização das funções administrativa e judicial. Recordemos as palavras que iniciam o Relatório de Mouzinho da Silveira: «a mais bella, e util descoberta moral do Seculo passado, foi, sem duvida, a differença de administrar, e julgar»³. Sob esta égide surgiram os diplomas que determinaram as reformas da Fazenda, da Justiça e da Administração Pública: os célebres Decretos n.ºs 22, 23 e 24, de 16 de maio de 1832⁴.

O pensamento liberal trouxe uma alteração significativa na lógica da interferência dos poderes públicos na vida da sociedade. O corte radical com a realidade típica do *Ancien Régime* pressuposto pelo clima revolucionário provocou uma diminuição dos fins do Estado: as primícias da época liberal surgem distinguidas por uma redução da atividade dos poderes públicos, tendencialmente circunscrita à cobrança de impostos e à garantia da segurança interna e externa. A atividade administrativa reconduz-se, no essencial, à atuação autoritária, herdando o carácter do *actum principis*, mas agora sujeita à legalidade (Rossi, 2011: p. 50).

A subordinação estrita da ação administrativa à lei e a total ultrapassagem da conceção patrimonialista do Estado não mais permitiriam manter a conceção dos ofícios públicos como bens da Coroa, assim como a prática da sua transmissão (*inter vivos* ou *mortis causa*) pelos respetivos titulares: tal possibilidade está agora excluída pelo artigo 2.º do Decreto n.º 22, que consagra, a propósito dos ofícios da fazenda, o princípio segundo o qual estes não constituem propriedade de pessoa alguma.

A violenta reação contra a hereditariedade surge agora complementada pela necessidade de atender aos «talentos», às «virtudes» (Silveira, 1989b: p. 1610) e à instrução revelados pelos candidatos em determinado cargo público, numa oposição clara ao clientelismo e ao favoritismo que haviam vi-

³ Cf. a publicação do Relatório em *Collecção de Decretos e Regulamentos Publicados durante o Governo da Regência do Reino Estabelecida na Ilha Terceira* (Segunda Série). Lisboa: Imprensa Nacional, 1836, p. 59; na p. 62, Mouzinho da Silveira ensaia já um critério material de distinção entre as duas funções. Esta passagem (mais dogmática) do texto do relatório (e também as seguintes) — de cuja redação Almeida Garrett se arrogava — não corresponde(m) senão à tradução de determinados pontos da obra de Bonnin, *Abrégé des Principes d'Administration* (1829) como, num tom de fina ironia, demonstrou categoricamente Magalhães Collaço (Collaço, 1920-1921).

⁴ Publicados na *Collecção de Decretos e Regulamentos Publicados durante o Governo da Regência do Reino Estabelecida na Ilha Terceira* (Segunda Série). Lisboa: Imprensa Nacional, 1836, pp. 59-146.

gorado em momentos anteriores (Silveira, 1989b: p. 1590)⁵. Mouzinho da Silveira é, a este propósito, lapidarmente claro: «o governo tem o direito de escolher os seus empregados, e deve escolhê-los pelo seu mérito» (Silveira, 1989b: p. 1608).

Permanecem latentes as preocupações com o carácter e, de certo modo, com a independência dos titulares de quaisquer cargos públicos (mesmo tratando-se de altos cargos públicos), também manifestada no facto de os mesmos se começarem a assumir como um “trabalho”, que, como tal, deve ser remunerado à luz da sua dignidade. A propósito do projeto de lei sobre os ordenados dos conselheiros de Estado, Mouzinho da Silveira não se coibia de afirmar: “Deus nos livre que haja conselheiros de Estado que vão servir com a intenção de honras, e mercês, porque decerto não serão bons conselheiros de Estado”. Comparando esta função à de um criado (!), conclui que «os criados, que se vêm oferecer, e se ajustam por todo o preço, não são bons criados, e querem roubar o dono da casa» (Silveira, 1989b: p. 1554). Por sua vez, e apelando agora, *ex professo*, à independência dos empregados públicos (*in casu*, aos das alfândegas) e também ao zelo exigido às funções que desempenham (Silveira, 1989b: pp. 1887-1889), Mouzinho da Silveira acaba por, na prática, defender o que hoje designaríamos como uma correspondência entre, por um lado, os vencimentos e, por outro lado, a responsabilidade e esforço inerentes à tarefa pública desempenhada⁶, para a qual, seguindo a perspetiva do Estadista, os funcionários já haviam sido designados à luz de critérios de mérito (e, por vezes, no termo de um concurso — cf., *v. g.*, artigo 4.º, n.º 3, do Decreto n.º 22, de 16 de maio de 1832). Aliás, aqueles empregados que se revelassem incapazes de corresponder às exigências do seu ofício deveriam ser destituídos (cf., *v. g.*, artigos 3.º, n.º 1, e 7.º do Decreto n.º 22, de 16 de maio de 1832).

2.2 Traços do regime dos funcionários públicos durante o período liberal

Se as grandes reformas empreendidas, nos tempos revolucionários, por Mouzinho da Silveira deixaram, para sempre, as suas marcas indeléveis na face da Administração Pública nacional, inaugurando a sua subordinação efetiva ao

⁵ No contexto de uma intervenção perante a Câmara dos Deputados, em 1834, Mouzinho da Silveira encerra a sua alocação sublinhando que à pergunta «porque não me emprega?», formulada por uma qualquer pessoa que lhe venha a solicitar o provimento em qualquer cargo, se deve responder «porque tenho outros melhores para empregar» (Silveira, 1989b: p. 1590).

⁶ Cf. também o artigo 3.º do Decreto n.º 22, de 16 de maio de 1832, a propósito dos empregados da Fazenda: «uma Lei especial (...) estabelecerá os Ordenados, (...) segundo o maior, ou menor trabalho, a que cada um for obrigado».

princípio da legalidade^[7] e, muito especificamente, ao legislador^[8], e a separação das funções administrativa e jurisdicional^[9], a verdade é que, quando perspetivamos o sentido da ação administrativa durante o século XIX, concluímos que aquela se vai encontrar, em grande medida, normativamente enquadrada pelas Constituições^[10] (sobretudo pela Carta Constitucional) e pelos Códigos Administrativos.

Também no plano jurídico-constitucional se reagiu, desde cedo, contra a venalidade dos cargos públicos e a importância do recrutamento com base no mérito. Assim, a Constituição de 1822 já estabelecia que os cargos públicos não fossem propriedade de ninguém (cf. artigo 13.º), e, como corresponsável da imparcialidade exigida aos titulares, estabelecia uma garantia de remuneração pelos serviços prestados (artigo 15.º). A criação excessiva de cargos públicos surgia agora contrariada pela consagração de um rigoroso princípio da necessidade (cf. artigo 13.º). Coube também ao constitucionalismo introduzir a responsabilidade dos funcionários (ou empregados) públicos pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções: a responsabilização pelos erros de ofício e abuso de poder aparece no artigo 14.º da Constituição de 1822, sendo recuperada e aprofundada pela Constituição de 1838 (cf. artigo 26.º) pela Carta Constitucional (cf. artigo 145.º, §27.º). No que tange especificamente à relevância do mérito para o desempenho dos cargos públicos, pertence à Carta Constitucional de 1826 o registo mais ousado, na medida em que, além de prever uma certa universalidade no acesso aos cargos públicos, estabelece que as únicas diferenças admissíveis respeitem aos «talentos» e «virtudes» dos cidadãos candidatos (cf. artigo 145.º, §13.º).

⁷ A função administrativa aparece reduzida à tarefa de «fazer executar as leis» (por decreto, instrução ou regulamento) e «prover a tudo o que for concernente à segurança interna e externa do Estado» (artigo 122.º da Constituição de 1822). Menos incisiva, mas inspirada pelo mesmo espírito, a Carta Constitucional assinalava que uma das principais atribuições do Rei como Chefe do Poder Executivo consistia em «expedir os Decretos, Instruções e Regulamentos adequados à boa execução das Leis» (cf. artigo 75.º, §12.º).

⁸ O exemplo acabado do entendimento tipicamente liberal do princípio da legalidade encontramos-lo na formulação de Justino António de Freitas: «o poder legislativo dispõe, a administração mais não faz que aplicar; aquella nas leis geraes, que abrangem a universalidade dos interesses de todos os cidadãos, declara os direitos, este tracta de os executar, de maneira que não é mais, do que um servidor da lei» (Freitas, 1859: p. 52).

⁹ O princípio da separação (e verdadeira independência) de poderes já se encontrava, aliás, afirmado no artigo 23.º das *Bases da Constituição Portuguesa*, de 9 de Março de 1821. O mesmo princípio surge, sucessivamente, asseverado pelo artigo 30.º da Constituição de 1822, pelo artigo 11.º da Carta Constitucional de 1826, e pelos artigos 34.º e 35.º da Constituição de 1838.

¹⁰ Poderão consultar-se os textos constitucionais oitocentistas em Miranda, 1992: pp. 19-205.

No plano que nos importa, o período liberal encontra-se associado, sobretudo, ao esforço de codificação administrativa, a qual, tendo como antecedente (mais ou menos longínquo) as *Instruções para os Senhores Corregedores-Móres* (1808)^[11], frutificou na elaboração sucessiva dos Códigos Administrativos de 1836, 1842, 1878, 1886 e 1895-1896, com o interlúdio propiciado pela Lei de Administração Civil de 26 de junho de 1867^[12]. Não surpreenderá, por isso, que a respetiva limitação temporal se encontre, em regra, concatenada com a vigência dos diversos códigos administrativos. Por este motivo, a fase agora em análise — caracterizada, sucessivamente, pela retração e pelo intervencionismo — não se encontra indefetivelmente associada a todos os marcos da evolução política do País. É, porém, evidente que a retração consiste numa consequência direta do impacto das revoluções liberais e que o intervencionismo estatal se encontra aliado ao período de desenvolvimento protagonizado por Fontes Pereira de Melo.

No que respeita ao problema que nos ocupa, e sem prejuízo de oferecerem um enquadramento da organização administrativa do País (de sentido mais descentralizador ou de pendor mais centralizado, consoante os casos), nem todos os códigos administrativos proporcionam muitos esclarecimentos sobre o estatuto dos funcionários públicos^[13]. Assim sucede, *v. g.*, com os Códigos de 1836 e de 1842, que apenas contêm algumas normas sobre a competência para a designação e tomada de posse dos funcionários e processamento dos respetivos vencimentos (*cf.*, *v. g.*, artigos 105.º, §9.º e 10.º, 111.º, § único, e 240.º do Código Administrativo de 1836; artigos 127.º, 225.º, n.ºs IX a XII, 236.º, e 237.º do Código Administrativo de 1842).

Em termos distintos, o Código de 1878 incorpora já um conjunto de normas dedicadas aos empregados da câmara, aos empregados da junta de paróquia, aos empregados da secretaria do governo civil e aos empregados da administração do concelho (*cf.* artigos 146.º e seguintes, 177.º e seguintes,

.....
¹¹ Publicado, sob a designação de documento n.º 5, em apêndice ao estudo Caetano, 1968-1969; p. 108. Trata-se de um diploma, em versão bilingue, emitido durante a ocupação francesa do território continental, assinado por Junot, na qualidade de general em chefe.

¹² Sobre esta matéria, *cf.* Caetano, 1994: pp. 371-425; Costa, 2011: pp. 471-472; Marcos, 2016: pp. 345-348; Otero, 1995b: pp. 603-645; V. ainda Pedrosa, 1908: pp. 153-164.

¹³ O intenso movimento codificador que destacou o período liberal português permite compreender, aliás, com alguma facilidade, que as preocupações jus-administrativistas se centrassem, sobretudo, na organização administrativa, construindo um direito essencialmente organizatório: assim, *v. g.*, Justino António de Freitas explicita que um compêndio de Direito Administrativo «[serve] para ensinar os principios geraes da sciencia e da nossa organização administrativa» (Freitas, 1861: p. III).

190.º e seguintes, e 213.º e seguintes), das quais decorre que a forma principal de recrutamento consiste no concurso. No que tange especificamente ao secretário-geral do governo civil, o diploma adianta determinadas exigências quanto ao respetivo *curriculum*, demandando que o seu titular seja formado em direito e tenha servido, no mínimo durante dois anos, nos cargos de administrador do concelho, oficial ou amanuense da secretaria de Estado dos negócios do reino, ou de oficial das secretarias dos governos civis (cf. artigo 191.º). No mesmo sentido se orientou o Código de 1886, voltando a valorizar os requisitos de formação académica (à formatura em direito juntam-se agora os cursos de direito administrativo^[14] e de comércio) e de experiência profissional para o cargo de secretário da câmara (cf. artigo 162.º) e a consagrar o concurso (dotado de ampla publicidade) como mecanismo de acesso (cf. artigo 161.º). Idênticas considerações se poderão tecer, *mutatis mutandis*, quanto ao cargo de secretário-geral do governo civil — verificando-se a necessidade do bacharelato em direito, em alternativa ao curso de direito administrativo, e a associação entre o concurso e a realização de provas escritas, dando-se preferência aos indivíduos mais qualificados (cf. artigos 223.º e 224.º) — ou ao administrador de concelho ou de bairro — um cargo cujo desempenho requeria candidatos habilitados com um curso de instrução superior, especial

¹⁴ Esta referência ao curso de direito administrativo reportava-se, na realidade, ao Curso Administrativo, criado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pela Carta de Lei de 13 de agosto de 1853 (publicado na *Collecção Official da Legislação Portuguesa – Anno de 1853*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1854: pp. 232-233). Este diploma contemplava expressamente a criação de uma cadeira de direito administrativo português e princípios de Administração (cf. artigo 1.º), e esclarecia que o Governo formaria com ela e com as mais das restantes faculdades que julgasse convenientes «um curso administrativo, que servirá para os logares de administração que a lei designar» (cf. artigo 2.º). O diploma que haveria de regulamentar este ato legislativo — o Decreto de 6 de junho de 1854 (publicado na *Collecção Official da Legislação Portuguesa – Anno de 1854*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1855: pp. 146-148) — volta a reforçar que à criação do Curso Administrativo presidiu o intuito de «habilitação dos Candidatos aos empregos de Administração» (cf. prómio), determinando ainda que, enquanto não fosse promulgada legislação que designasse quais os ofícios públicos para os quais este curso constituísse habilitação necessária, «o Governo [daria] sempre preferência, para provimento de todos aquelles logares, aos candidatos que se [mostrassem] habilitados com este Curso» (cf. artigo 8.º). Uma análise perfunctória do plano de estudos permitia compreender a *mens legislatoris*: com efeito, os indivíduos que concluíssem o Curso Administrativo possuiriam uma preparação académica de índole superior, sendo versados em disciplinas da área jurídica, mas também em matéria de agricultura, economia, gestão e finanças, ciência política, estatística, mineralogia e geologia, física e química (!). Cf., sobre esta matéria, Merêa, 2005: pp. 114-118; Marcos, 2012; Marcos, 2016: pp. 69-86. No contexto dos sobressaltos que atingiram o Curso Administrativo (e que, volvidos cinquenta anos, culminariam com o seu abandono), mas com importantes subsídios para a compreensão do que se esperava, na época, de um funcionário público, v. Garcia, 1867.

ou secundária, e determinada experiência profissional (cf. artigo 235.º). Os esforços codificadores subsequentes jamais abandonariam esta rota dirigida a acentuar o mérito como caminho de acesso aos cargos da Administração local.

Prescrições idênticas se encontravam estabelecidas quanto à organização dos serviços das secretarias de Estado e das direções-gerais. Registe-se, nesta linha, o Decreto de 25 de novembro de 1897¹⁵. Também aqui se privilegia a formação académica («habilitações científicas») — onde avulta o bacharelato em direito, mas também, na hipótese de cargos relativos à contabilidade, o bacharelato em matemática, ou o curso da escola politécnica ou do comércio — e se apela à idoneidade dos indivíduos (cf. artigos 6.º, e 10.º, §2.º). O concurso público assume igualmente um lugar de relevo no recrutamento dos funcionários, visando alargar o leque de potenciais interessados e assegurar a designação dos melhores para os empregos públicos (cf. artigos 6.º, §1.º, 7.º, 8.º, 9.º). Em certos casos, tais concursos revelavam um grau de exigência assinalável, porquanto pressupunham a realização de provas escritas ou orais sobre matérias atinentes ao serviço (cf. artigo 10.º).

Esta consagração legislativa de normas sobre os funcionários públicos espelhava, de algum modo, o interesse da doutrina pelo respetivo estatuto. Logo em 1844-1845, Basílio de Sousa Pinto já apontava para as exigências que se deveriam colocar aos titulares dos empregos públicos, aos quais se deveria demandar um conhecimento «quasi encyclopedico», porquanto o administrador haveria de «saber Economia Política, Estatística, ter conhecimentos de Agricultura e das artes, não ser hospede nas sciencias naturaes, e até mesmo na Medicina, para saber o que diz respeito á Hygiene Pública» (Pinto, 1849: p. 4). Mas aquela preocupação acentua-se, por excelência, no cuidado teórico colocado por Guimarães Pedrosa no seu *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, que contém considerações dogmáticas muito apuradas sobre a «teoria das relações entre os agentes públicos e as pessoas administrativas» (Pedrosa, 1908: p. 223). O funcionário público surge agora identificado com «toda a pessoa física ou singular que desempenha uma função pública ou participa no exercício dessa função» (Pedrosa, 1908: p. 225). Versando sobre os requisitos de acesso aos ofícios e empregos públicos, o autor pressupõe que se tenham em atenção as condições físicas, morais e intelectuais; todavia, também acrescenta que a dispersão das matérias na legislação

.....
¹⁵ Publicado na *Collecção Official da Legislação Portuguesa – Anno de 1897*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1898, pp. 434-436.

portuguesa tornava difícil a elaboração de uma teoria geral. Saber ler e escrever constitui, no século XIX, um requisito imprescindível a qualquer funcionário público (Pedrosa, 1908: pp. 245-246), ainda que, como demonstrámos, a legislação fosse, em regra, mais exigente quanto aos cargos mais elevados da Administração Pública.

3. A Primeira República

As características fundamentais do período liberal não terminam com o fim da Monarquia, mas permanecem durante os anos iniciais da Primeira República que, neste campo, mercê da necessidade de evitar vazios normativos e da incapacidade de editar, de rajada, normas jurídicas afeiçoadas aos novos ideais politicamente consagrados, manteve os diplomas anteriores. Assim aconteceu paradigmaticamente com o Direito Administrativo, em que pontificou o Decreto de 13 de outubro de 1910, recuperando a vigência do Código Administrativo de 1878, mas sem revogar também o Código Administrativo 1896, em vigor quanto à matéria do contencioso administrativo (Costa e Marcos, 2010: pp. 24-29; Marcos, 2016: pp. 359-362)^[16]. Não se ignora que, desde os alvares da Monarquia Constitucional até à instauração da República, a face da Administração portuguesa sofreu vicissitudes, que transformaram, em passos de comprimento nem sempre uniforme, o seu carácter tendencialmente abstencionista numa índole mais interventora, abrindo alas para o Estado social, que se haveria de instalar após a Primeira Grande Guerra. O regime instaurado pela Revolução de 5 de outubro viria a confrontar-se com o acentuado desenvolvimento dos serviços de interesse geral^[17], os quais conduziram à imprescindibilidade do aumento do número de agentes administrativos (Vital, 1915: pp. 8, 11).

Se identificámos, desde o período medieval, a confiança como requisito ineliminável de acesso aos ofícios públicos, a verdade é que um dos traços do novel republicanismo português consistiu também na valorização da honra e da fidelidade. O reflexo mais imediato desta compreensão nos funcionários públicos residiu na alteração do juramento (até então, de natureza reli-

¹⁶ Naturalmente, porém, a revolução de 5 de outubro de 1910 não haveria de deixar incólumes os titulares dos cargos públicos. A violenta reação contra o regime anterior levaria ao saneamento de diversos daqueles titulares, com total indiferença pelo seu mérito.

¹⁷ Cf., v. g., o conceito (agora muito mais amplo que no período liberal) de função executiva delineado por Marnoco e Souza: «promover a observância [das normas legais], empregando para isso a força, se assim necessário, e de *prosseguir a realização dos mais variados interesses da vida social*» (Souza, 2011: p. 169, *itálico nosso*).

giosa) prestado, passando o artigo 2.º do Decreto de 18 de outubro de 1910^[18] a dispor que «as pessoas que houverem de exercer accidental, temporária ou permanentemente quaisquer funções de carácter ou interesse público, para as quais se tem exigido até agora a prestação de juramento, somente são obrigadas e autorizadas a afirmar, empenhando a sua honra, que cumprirão com fidelidade as funções que lhes são conferidas»^[19]. Por outro lado, as reformas administrativas dos alvares do republicanismo não deixam de acentuar a importância do percurso profissional, revelado, muito especificamente, pela «aptidão e dedicação à República» (cf., v. g., artigo 50.º da Lei n.º 621, de 23 de junho de 1916^[20]).

Registam-se ainda as preocupações relacionadas com o recrutamento dos funcionários, tendencialmente aberto à concorrência, através de procedimento concursal. Tratar-se-ia de uma consequência do princípio da igualdade perante as funções públicas, uma das formas do princípio da igualdade previsto genericamente pelo n.º 2 do artigo 3.º da Constituição de 1911, e que pressupunha a admissão às funções públicas de todos os indivíduos que reunissem as condições previstas na lei, mas exigia, em simultâneo, que se desse atenção às «condições de capacidade e ilustração» indispensáveis ao exercício das tarefas públicas (Souza, 2011: pp. 49-50). Assim é que a Lei n.º 88, de 7 de agosto de 1913^[21] (que, sem prejuízo da vigência dos códigos administrativos, estabelecia o regime jurídico dos corpos administrativos) previa que o provimento de alguns funcionários era efetuado por concurso (cf., v. g., artigo 84.º, quanto ao quadro dos empregados da secretaria das juntas gerais; artigo 162.º, relativo aos secretários e tesoureiros das juntas de paróquia civil, quando estas tivessem mais de mil habitantes). Embora não fixasse critérios de avaliação,

¹⁸ Publicado no *Diário do Governo*, n.º 12, 19.10.1910: p. 97.

¹⁹ Eis a fórmula do juramento de acordo com o artigo 3.º do mesmo diploma: «*Declaro pela minha honra que desempenharei fielmente as funções que me são confiadas*». Sobre esta e outras questões relacionadas com a honra, designadamente a criação dos tribunais de honra, v. Costa e Marcos, 2010: pp. 22-24.

²⁰ Publicado no *Diário do Governo*, I Série, n.º 126, 23.06.1916: pp. 617-622. Recorde-se a importância histórica deste diploma que, *inter alia*, veio determinar a alteração da denominação oficial das anteriores *paróquias civis* para *freguesias* (cf. artigo 2.º). Nos termos do citado artigo 50.º, eram convertidas em definitivas as nomeações dos funcionários interinos ou provisórios (das juntas gerais de distrito, câmaras municipais e administrações de concelhos) que, à data da publicação desta Lei, tivessem dado prova da sua aptidão e dedicação à República, salvo havendo ofensa de direitos de terceiro, ou qualquer reclamação ou recurso pendente acerca dessas nomeações.

²¹ Publicado no *Diário do Governo*, n.º 183, 07.08.1913: pp. 2913-2919.

é de crer que a instrução — por cuja generalização a República se bateu — tivesse um peso significativo na avaliação.

Embora não de uma forma sistemática (e não necessariamente em associação com o estabelecimento de concurso), o legislador continua a exigir, sobretudo para os cargos de maior relevo, o reconhecimento da prévia aquisição de competências reveladoras do mérito dos candidatos: assim, *v. g.*, a nomeação para o cargo de governador da colónia deveria recair em indivíduo reconhecidamente competente, revelado já no exercício de outras funções públicas ou no estudo das matérias coloniais (cf. Base 7.^a aprovada pela Lei orgânica de administração civil das províncias ultramarinas^[22]).

No plano dogmático, a autonomização do estatuto do funcionário público também não se encontra muito distante da formulada no período liberal. Permanecem bem vivas as reações contra a patrimonialidade e venalidade dos cargos públicos, levando a doutrina a erigir uma teoria objetivista do estatuto dos funcionários, que lhes negava o reconhecimento de quaisquer direitos ou posições jurídicas subjetivas — numa atitude radical de rejeição absoluta da possibilidade de os titulares dos cargos se arrogarem da propriedade sobre eles, como sucedeu em períodos históricos anteriores. Por este motivo, em 1915, defendia Fezas Vital que os poderes e deveres incluídos na esfera jurídica dos funcionários assumem a natureza de «poderes e deveres objetivos, gerais e impessoais»; mesmo «as vantagens económicas inerentes ao exercício da função não constituem situações jurídicas subjectivas, poderes individuais e particulares do funcionário, mas implicam unicamente o poder objectivo de se tornar credor do património público» (Vital, 1915: p. 155).

Quanto ao mais, a caracterização do enquadramento jurídico-normativo aplicável ao funcionalismo público aproxima-se bastante da que encontramos em momentos anteriores. Salienta-se, contudo, um certo apuro doutrinal no traçado do conceito de funcionários, que passam a conceber-se como «os agentes que participam duma maneira *normal* no funcionamento dum serviço público e ocupam nêlo um *emprego permanente*» (Vital, 1915: p. 74). Atentemos ainda no recorte do regime efetuado por Rocha Saraiva, que se louva justamente em Guimarães Pedrosa para introduzir considerações muito similares, relacionadas com o problema da delimitação conceptual dos «agentes da acção administrativa» e da sua associação ao desempenho de finalidades de serviço público (Saraiva, 1914: pp. 75-85). Também no que tange às

²² Lei n.º 277, de 15 de agosto de 1914, publicada no *Diário do Governo*, I Série, n.º 143, 15.08.1914: pp. 666-675.

condições de acesso para admissão a um ofício público e promoção na categoria, Rocha Saraiva alude, respetivamente, à necessidade de procedimento concursal, composto por provas escritas e orais, ou à apreciação do mérito ou valor demonstrado no serviço efetivo (Saraiva, 1914: p. 109). Afigura-se, contudo, interessante, a perspetiva assaz pragmática com que o autor encarava o acesso aos cargos públicos e à forma como a instrução poderia ser valorizada de forma perniciososa: embora admita a importância da instrução, salienta as desvantagens em que se incorre quando «a cultura pedante, superficial mas com brilho» se sobrepõe a «outras qualidades importantes, quer intelectuaes quer de outra ordem» (Saraiva, 1914: p. 110).

4. A Administração de prestações. O Estado Novo

Após a Primeira Grande Guerra, o intervencionismo emergente da revolução industrial cresce e alastra aos vários domínios da vida social, assumindo uma cópia significativa de novas tarefas. Se quisermos invocar a eloquente lição de Rogério Soares, «o Estado começa a conceber como natural que lhe seja entregue a cura da sociedade; o cidadão habitua-se a que os sujeitos públicos lhe forneçam a água, a energia eléctrica, os transportes, a instrução e as possibilidades de recreio, e gradualmente vai descansando nesta dependência» (Soares, 2008: p. 87); ao lado dos setores tradicionais, o «*pathos* eudemonista» que se apodera do Estado determina que este forneça novas prestações em áreas que se não revelam atrativas para os sujeitos privados, o que, concomitantemente, acarreta obrigações (até aí, inexistentes) para os particulares (Soares, 2008: pp. 89-90).

O avolumar das preocupações sociais — subsequente à estabilização do sistema industrial — não constitui senão a refração da ideia de que o Estado deixa de aceitar acriticamente a conformação da sociedade, para passar a intervir na respetiva construção. A dogmática do Direito Administrativo reflete que o Estado e a Administração Pública têm agora a seu cargo tarefas acrescidas, volvendo-se num «Estado administrativo» (*Verwaltungsstaat*) (Peters, 1952; Stolleis, 2012: pp. 468-470) e numa «Administração constitutiva» (*gestaltende Verwaltung*) (Forsthoff, 1961: pp. 3, 65-72): a Administração, longe de se consubstanciar apenas numa instância executiva da lei, assume-se como conformadora da ordem social, sendo essa precisamente a sua tarefa. Consolida-se *Administração de prestações* (*Leistungsverwaltung* ou *leistende Verwaltung*), com responsabilidades públicas na disponibilização de prestações associadas aos setores da saúde, do ensino, da segurança social, da cultura;

aliás, o «cuidar da existência» (*Daseinsvorsorge*) passa a conceber-se como a tarefa da Administração moderna (Forsthoff, 1959: p. 22). Relacionada com esta, cresce uma *Administração infraestrutural* (*Infrastrukturverwaltung*) (Faber, 1995: p. 350), tornando-se mais complexa a organização administrativa, responsável por um cada vez mais alargado leque de incumbências públicas, que pressupõe um conjunto de decisões prévias destinadas a tornar possível, na prática, a concretização de tais tarefas. Não se estranhará, pois, que seja este o período histórico em que o recorte do regime jurídico do emprego público assume especial importância.

Entre nós, este significativo grau de intervenção estatal apenas se tornou possível com a estabilização da vida política nacional — posterior à conturbada I República (1910-1926) —, objetivo alcançado com o advento do designado Estado Novo (1926-1974). O exemplo acabado desta intervenção em todas as áreas da economia reside na denominada Lei de Reconstituição Económica (Lei n.º 1914, de 24 de maio de 1935), onde se prevê a realização de investimentos públicos nos âmbitos da defesa nacional, das infraestruturas de transportes (rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias), de comunicações (redes telegráfica e telefónica), e de energia (elétrica e hidroelétrica), dos equipamentos públicos (edifícios escolares e instalação de serviços do Estado), do património cultural e da urbanização. O relançamento e a modernização da economia nacional assentavam ainda no conjunto dos *Planos de Fomento* e do *Plano Intercalar de Fomento*^[23].

A compenetração de interesses públicos e privados, aliada à perceção de que, por vezes, o interesse privado desempenha uma função instrumental face à realização do interesse público (assumindo, assim, uma feição pública), conduziram a que o Estado confiasse a respetiva satisfação a corpos intermédios, distintos de si próprio, que formaram uma Administração corporativa (numa aceção subjetiva)^[24]. Neste sentido, o artigo 5.º da Constituição de 1933 identificava o Estado português com uma república corporativa e o artigo 34.º estabelecia que «o Estado promoverá a formação e desenvolvimento da económica nacional corporativa, visando a que os seus elementos não tendam a estabele-

²³ Cf. as Leis n.ºs 2058, de 29 de dezembro de 1952 (*I Plano de Fomento*), 2094, de 24 de novembro de 1958 (*II Plano de Fomento*), 2123, de 14 de dezembro de 1964 (*Plano Intercalar de Fomento*), 2133, de 20 de dezembro de 1967 (*III Plano de Fomento*), e 8/73, de 26 de dezembro (*IV Plano de Fomento*). Como decorre da respetiva data, a execução deste último nunca chegou a completar-se.

²⁴ Aludindo à transição gradual entre interesse público e interesse privado e ao fenómeno da compenetração de interesses, v. Soares, 1968: pp. 172-175. Para a caracterização da organização corporativa portuguesa, cf. Ribeiro, 1945.

cer entre si concorrência desregrada e contrária aos justos objetivos da sociedade e deles próprios, mas a colaborar mutuamente como membros da mesma colectividade». Independentemente de outra legislação pertinente, o *Estatuto do Trabalho Nacional*^[25] constitui a fonte mais relevante para a compreensão jurídico-política do corporativismo português, aí se desenhando os princípios fundamentais nesta matéria.

O desenvolvimento do Direito Administrativo neste período — e, com este, do estatuto jurídico dos funcionários públicos — deve-se ainda à elaboração do Código Administrativo de 1936, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27424, de 31 de dezembro de 1936, tendo na sua base um projeto da responsabilidade de Marcello Caetano. Além de conter uma construção sistemática própria (que se não reconduz, como sucedia tendencialmente com os códigos administrativos anteriores, a uma simples compilação de normas legislativas pré-existentes), o Código de 1936 estabelece o mais completo regime jurídico aplicável às autarquias locais.

Aprimora-se agora o recorte de um regime jurídico do funcionalismo público^[26]. Tem-se plena consciência que a nomeação de um funcionário consubstancia um ato administrativo que investe o respetivo objeto (*in casu*, a pessoa nomeada) num estatuto jurídico-administrativo, num *status*, [na aceção de qualidade jurídica de uma coisa ou pessoa (Sandulli, 1989: p. 619; Soares, 1978: p. 102)], submetendo-o, como tal, a um feixe complexo de deveres, mas também de direitos (Caetano, 1999: p. 754).

A Constituição de 1933 acentua, desde logo, o reconhecimento, no quadro do princípio da igualdade, de um direito de ser provido nos cargos públicos, «conforme a capacidade ou serviços prestados» (cf. artigo 5.º, § único, itálico nosso)^[27]. Também o citado *Estatuto do Trabalho Nacional* (aplicável ao Es-

²⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23048, de 23 de setembro de 1933.

²⁶ A expressão “funcionalismo público” é aqui mobilizada em sentido amplo, de forma a abranger todos os funcionários civis, onde se incluem os funcionários do Estado (funcionários públicos *stricto sensu*), os funcionários das autarquias locais (funcionários administrativos), bem como os funcionários dos institutos públicos e das províncias ultramarinas. Sobre estas distinções, v., por todos, Caetano, 1999: p. 685. A adoção de um conceito amplo de funcionalismo público encontra respaldo constitucional, porquanto a Lei Fundamental de 1933 submetia ao mesmo regime jurídico os funcionários públicos, os empregados das autarquias locais e das corporações administrativas e os trabalhadores de empresas que exploravam serviços de interesse público (cf. artigos 22.º e 23.º da Constituição de 1933).

²⁷ Tratava-se, contudo, de uma igualdade que se não aplicava indistintamente a todas as pessoas, pois que o final do § único do artigo 5.º ressaltava o estatuto da mulher, em resultado das diferenças resultantes da sua natureza e do bem da família. A mesma singularidade jurídica se deparava

tado, aos corpos intermédios e às empresas privadas) continha normas de enquadramento básico sobre o sentido do direito ao trabalho, concebido como dever de solidariedade social (cf. artigo 21.º); para além de consagrar um conjunto de garantias (relacionadas com a remuneração ou a duração do horário), ao *Estatuto* presidia o intuito de dignificação e valorização do trabalho, sobretudo quando desenvolvido a favor do interesse público, determinando exemplarmente que «o Estado distinguirá todos aqueles que prestem relevantes serviços à economia nacional e à colectividade, quer pelo resultado do seu esforço quer pelo exemplo do trabalho honesto e diligente» (cf. artigo 30.º).

Embora, durante o Estado Novo, se tenha assistido à preocupação de codificar os diversos normativos aplicáveis a esse *status* — o que sucedeu com a publicação do já mencionado Código Administrativo (aplicável aos funcionários das autarquias locais, das secretarias dos governos civis e das administrações dos bairros), do *Estatuto Disciplinar dos Funcionários Civis do Estado* de 1943^[28] e do *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino* de 1956^[29] (cujo âmbito de aplicação subjetivo correspondia, naturalmente, aos funcionários dos serviços públicos civis da administração provincial ultramarina e do Ministério do Ultramar) —, as regras aplicáveis aos funcionários do Estado nunca chegaram a ficar reunidas num único diploma, conservando-se dispersas por vários diplomas.

Em geral, poder-se-á afirmar que se apreciava o mérito no contexto da capacidade para ser provido, visto que um dos seus requisitos consistia nas habilitações literárias (Caetano, 1999: p. 695). Desde cedo que o Estado Novo se preocupou com o nível cultural do funcionalismo público: assim, logo na

no *Estatuto do Trabalho Nacional* que, equiparando o trabalho das mulheres ao trabalho dos menores (l), previa a sua disciplina através de um normativo especial, que tivesse em consideração as exigências da moral, da defesa física, da maternidade, da vida doméstica, da educação e do bem social (cf. artigo 31.º). Recorde-se que coube ao Decreto n.º 4676, de 11 de julho de 1918 permitir à mulher portuguesa o desempenho de várias funções públicas — mas não de todas, já que, como explicava o preâmbulo do diploma, não se podia ainda acompanhar em Portugal «êsse cada dia mais largo reconhecimento da competência e da concorrência feminina» que se verificava, sobretudo, nos países anglo-saxónicos. Aliás, em 1913, Marnoco e Souza ainda acentuava, a propósito da questão do reconhecimento do direito de sufrágio à mulher, que «não se pode admitir a doutrina de Stuart Mill, que iguala a mulher ao homem sob o ponto de vista mental» — embora não deixasse de reconhecer, concomitantemente, que «não se pode negar à mulher a inteligência necessária para o exercício de funções públicas» (Souza, 2011: p. 206).

²⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32659, de 9 de fevereiro de 1943.

²⁹ O *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino* foi aprovado pelo Decreto n.º 40708, de 31 de julho de 1956, e constituiu objeto de uma revisão profunda pelo Decreto n.º 46982, de 27 de abril de 1966, encontrando-se publicado em anexo a este diploma.

reforma de 1935, se consagrou que a nomeação para funcionários acima de determinado nível (a que correspondia o vencimento de 650\$00 mensais) só poderia recair em indivíduos que possuíssem a habilitação mínima do 5.º ano dos liceus (cf. artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 26115, de 23 de novembro de 1935, reiterado pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 34945, de 27 de setembro de 1945) — sem prejuízo, naturalmente, de exigências superiores em carreiras especiais. Também o Código Administrativo veio prever, como requisito essencial para a admissão aos concursos, que o candidato possuísse uma habilitação adequada, correspondente à escolaridade obrigatória, nos casos em que outra não fosse especialmente exigida (cf. artigos 460.º, n.º 7, ou, em termos mais exigentes, 476.º); idêntica prescrição constava igualmente da alínea c) do artigo 12.º e do artigo 13.º do *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino*.

Evidentemente, o facto de o legislador estabelecer requisitos mínimos de acesso à função pública não infringia o imperativo de encontrar o melhor servidor público. Por este motivo, a avaliação do mérito no momento da entrada para os empregos públicos implicava, com frequência³⁰, a realização de concursos públicos de acesso. O Código Administrativo fixava um regime relativamente exigente de recrutamento dos funcionários, quer para o quadro geral administrativo, quer para os quadros privativos dos governos civis, administrações de bairro, câmaras municipais e juntas distritais³¹. Em princípio, o ingresso nos quadros pressupunha a abertura de concursos (cf. artigos 462.º e 472.º), cujo procedimento exigia a realização de provas documentais e/ou práticas (cf. artigos 464.º e 474.º), prestadas as quais os candidatos eram classificados numa escala de 0 a 20 valores, considerando-se excluídos aqueles que obtivessem uma classificação inferior a dez valores (cf. artigos 466.º e 477.º). O *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino* não se apartava muito das

³⁰ Ainda que, por vezes, coexistissem situações em que parte dos funcionários era recrutada por concurso e os restantes independentemente deste procedimento. Tomemos como exemplo prático o regime dos concursos dos funcionários dos quadros dos serviços do Ministério das Finanças e admissão de pessoal não sujeito a concurso, constante do regulamento aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31317, de 13 de junho de 1941 (alterado pelo Decreto n.º 44033, de 16 de novembro de 1961, e pelo Decreto-Lei n.º 48675, de 11 de novembro de 1968). Este diploma previa requisitos habilitacionais distintos em função da categoria de funcionários e regulamentava pormenorizadamente o processo de recrutamento por concurso (júri, composição das provas escritas e orais), bem como as hipóteses em que o pessoal não se encontrava submetido a este procedimento; e se esta última situação se reportava, em especial, a funções menos exigentes, o legislador não deixava de estabelecer requisitos de habilitação voltados especificamente para o tipo de tarefas que os candidatos iriam desempenhar (cf., v. g., a situação dos datilógrafos ou dos condutores de automóveis — artigos 58.º e 59.º).

³¹ Sobre a distinção entre os quadros, v. Caetano, 1999: pp. 650-651.

regras referidas: também aqui se previa a realização de concurso, documental ou de provas práticas (artigo 16.º), sendo os candidatos ordenados em função da classificação obtida no procedimento (cf. artigo 23.º). Este regime implicava, na prática, que, nos termos da lei, o parâmetro privilegiado de avaliação dos candidatos ao ingresso nos quadros residia justamente no mérito, aferido pelas provas concursais^{32]}. Considerações similares se podem proferir quanto à progressão na carreira, porquanto os requisitos para a admissão aos concursos de habilitação para promoção pressupunham a conjugação entre uma formação académica mais exigente (do 2.º ciclo dos liceus à licenciatura, com especial destaque para a licenciatura em Direito, nos patamares mais elevados) e a prestação de «bom e efetivo serviço» na categoria que detinham ou, noutras circunstâncias, com uma classificação mínima de serviço de «muito bom» (cf. artigos 485.º do Código Administrativo e 67.º do *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino*); todavia, a promoção dependia sempre da classificação obtida no concurso de habilitação (cf. artigo 486.º do Código Administrativo).

A necessidade de assegurar que o funcionário conservava as qualidades que tinham conduzido à sua seleção e, muito especialmente, o incentivo à melhoria dessas qualidades permaneciam latentes a partir do momento em que o indivíduo adquiria aquele estatuto. Por esse motivo, a obtenção de conhecimentos representava o cumprimento de um dever do funcionário: nestes termos, o n.º 15 do artigo 500.º do Código Administrativo e o n.º 14.º do artigo 142.º do *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino* estabeleciam que se impunha ao funcionário «aumentar a sua cultura geral e, em especial, cuidar da sua instrução no que respeite às matérias que interessem às funções exercidas».

Este período conhece já uma avaliação do desempenho dos funcionários institucionalizada e que se consubstanciava na «informação de serviço». Se esta matéria recebia uma consagração genérica no artigo 554.º do Código Administrativo (que aludia apenas às informações sobre o mérito e a moralidade dos funcionários prestadas pelo serviço de inspeção), ela aparecia pormenorizadamente disciplinada pelos 122.º e seguintes do *Estatuto do Funcionalismo Público*. Tratava-se de um procedimento anual que envolvia o preenchimento, pelo superior, de um questionário relativo a factos do serviço e um juízo opinativo, os quais tinham como referência parâmetros de avaliação consonantes

³² O único desvio a esta regra residia na circunstância de, perante uma igual classificação no concurso, o artigo 467.º preferir um candidato que houvesse prestado serviço militar durante o tempo mínimo exigido, independentemente de este ter piores habilitações literárias que o outro, na medida em que o fator habilitações literárias tinha uma ordem de preferência (terceira) inferior à prestação do serviço militar.

com o tipo de deveres impostos aos funcionários: carácter; atividade, zelo e pontualidade na execução do serviço; competência na função ou em trabalhos entregues ao funcionário; método; assiduidade; comportamento moral e civil; espírito de disciplina; espírito de iniciativa; aumento de cultura; e aptidão para o exercício dos cargos superiores. O funcionário tinha conhecimento das respostas dadas ao questionário, mas o juízo opinativo revestia carácter confidencial, salvo se não se fundamentasse exclusivamente nos factos do serviço constantes daquele questionário. O procedimento previa fases de contraditório e a apreciação pelos superiores hierárquicos dos informadores iniciais, na medida em que o respetivo resultado (expresso na escala “muito bom”, “bom”, “regular” e “mau”) influía decisivamente na carreira dos funcionários^[33]: como salientámos, apenas os indivíduos que obtivessem uma classificação de “muito bom» estavam habilitados a candidatar-se aos concursos dirigidos à promoção; por outro lado, um funcionário classificado com “regular» seria colocado na dependência de outro superior hierárquico, o mesmo sucedendo com aquele qualificado como “mau”, que, além desta consequência, ficava sujeito à instauração de um processo disciplinar.

Outra forma de recompensar o mérito consistia na atribuição de prémios e louvores: pense-se, por exemplo, na medalha de bons serviços no ultramar (cf. artigo 131.º do *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino*). Em algumas hipóteses, esta forma de reconhecimento representava um estímulo à criatividade intelectual dos funcionários, à aquisição de novas competências ou ao aperfeiçoamento das já existentes; neste sentido, o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 49410, de 24 de novembro de 1969, determinava que aos servidores do Estado que apresentassem estudos ou sugestões determinantes do aumento da eficiência e da economia da Administração se poderiam conferir prémios pecuniários, louvores públicos, bolsas de estudo ou licenças para frequência, em Portugal ou no estrangeiro, de cursos de especialização ou aperfeiçoamento dos conhecimentos profissionais.

Importa, por último, acentuar que a valorização da confiança e da lealdade — que se assumiu como uma constante na História da Administração Pública Portuguesa — também não desapareceu no Estado Novo. Pelo contrário, a Constituição acentuava que os funcionários públicos se encontravam ao serviço da coletividade, e não de qualquer partido ou organização de interesses particulares (cf. artigo 22.º da Constituição de 1933, numa fórmula recuperada, designadamente, pelo artigo 499.º do Código Administrativo). A

³³ Sobre a questão da existência de um direito à carreira, cf. Caetano, 1999: pp. 785-787.

valorização da honra e da lealdade conhecia uma expressão paradigmática nos termos do compromisso de posse prestado pelos funcionários³⁴.

Nas vésperas do 25 de Abril, volta a assomar a plena consciência da necessidade de reforma da Administração Pública³⁵, nomeadamente no que toca à produtividade dos recursos humanos e à formação dos servidores públicos; o *punctum crucis* reside na circunstância de a máquina administrativa se não encontrar preparada para responder à pluralidade e, sobretudo, à complexidade e tecnicidade das tarefas que estão a seu cargo — uma realidade que demanda uma boa preparação dos trabalhadores e o recrutamento dos melhores (recrutamento agora mais difícil, por enfrentar a concorrência do setor privado). O objetivo consistia, pois, na edificação de uma Administração servida por «um número de funcionários relativamente reduzido, mas altamente qualificados» (cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 265/73, de 29 de maio). É, por este motivo, criado um Secretariado da Administração Pública, com a missão de estudar, propor, coordenar e acompanhar a execução das medidas tendentes a promover o aperfeiçoamento e modernização da Administração Pública, de modo a permitir a sua correspondência ao desenvolvimento económico e social do País (cf. Decretos-Lei n.ºs 265/73, e 269/73, de 30 de maio). Ora, um dos domínios da competência do Secretariado da Administração Pública residia justamente no regime geral do pessoal e da sua formação [cf. artigos 3.º, alínea e), do Decreto-Lei n.º 265/73, e 2.º, alínea e), do Decreto-Lei n.º 269/73], pelo que, através da sua Divisão de Seleção, Formação e Carreiras, integrada na Direção de Serviços de Pessoal, deveria conceber e promover a aplicação de métodos adequados de seleção de pessoal, tendo em vista o seu recrutamento e promoção [cf. artigo 10.º, n.º 2, alínea a)].

A emergência da Revolução já não permitiria pôr em movimento este plano de reforma.

³⁴ Cf., v. g., o compromisso previsto no artigo 85.º do *Estatuto do Funcionalismo Ultramarino*: «Afirmo solenemente, pela minha honra, ser fiel à minha Pátria, cooperar na realização dos fins superiores do Estado, defender os princípios fundamentais da ordem social e política estabelecida na Constituição, respeitar as leis e dedicar ao serviço público todo o meu zelo, inteligência e aptidão». V. também, quase textualmente coincidente, o artigo 495.º do Código Administrativo.

³⁵ Esta necessidade sentia-se desde o final dos anos cinquenta do século XX, havendo o País assistido, sucessivamente, ao desenvolvimento de estruturas que visavam a sua concretização: assim aconteceu com a criação da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (operada pelo Decreto-Lei n.º 41383, de 22 de novembro de 1957), com a criação, na Presidência do Conselho, do Secretariado da Reforma Administrativa (emergente do Decreto-Lei n.º 48058, de 23 de novembro de 1967) e com a fusão do Secretariado da Reforma Administrativa com a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho (resultante do Decreto-Lei n.º 622/70, de 18 de dezembro).

5. Conclusões

Como salienta João Bilhim, o nosso País padece, muitas vezes, de «esquizofrenia cultural» (Bilhim, 2012: p. 59), a qual se manifesta na circunstância de se afirmar a importância do mérito e praticar o seu contrário, uma conduta mais compatível com uma certa mentalidade cultural vigente (Bilhim, 2013: p. 210). O périplo empreendido pelos anos que mediaram entre o liberalismo e o crepúsculo do Estado Novo revela com total limpidez que não constitui preocupação de hoje (muito pelo contrário) a avaliação do mérito dos servidores públicos, quer no momento em que estes acedem aos cargos, quer para efeitos da manutenção nesses cargos ou da progressão da carreira. Desde cedo se compreendeu que o regular funcionamento das instituições públicas e a importância das tarefas que desempenham para o País não permitia que se abandonasse o exercício destas funções a quaisquer pessoas, independentemente das suas qualidades. E, neste horizonte, valorizou-se, naturalmente, o *curriculum* dos indivíduos, articulando as suas habilitações literárias e capacidades intelectuais com o percurso profissional. Mas outras dimensões foram igualmente chamadas à colação, com especial ênfase para a formação moral ou ética.

Referências

- Bilhim, J. (2012). O Mérito nos Processos de Seleção da Alta Direção da Administração Pública Portuguesa: Mito ou Realidade? *Seqüência. Estudos Jurídicos e Políticos*, 33(65), 57-78.
- Bilhim, J. (2013). Papel dos Gestores na Mudança Cultural da Administração Central do Estado: O Caso da Meritocracia. *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, 5(2), 205-227.
- Caetano, M. (1968). *História Breve das Constituições Portuguesas*. Lisboa: Editorial Verbo.
- Caetano, M. (1994). *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Caetano, M. (1999). *Manual de Direito Administrativo* (Vol. II) (10.^a ed., 6.^a reimp.). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J. G. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.^a ed.). Coimbra: Almedina.
- Collaço, J. T. de M. (1920-1921). Um Plágio Famoso. *Boletim da Faculdade de Direito*, 6, 115-142.

- Costa, M. J. de A., & Marcos, R. de F. (2010). *A Primeira República no Direito Português*. Coimbra: Almedina.
- Dippel, H. (2007). *História do Constitucionalismo Moderno: Novas Perspectivas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Faber, H. (1995). *Verwaltungsrecht* (4.^a ed.). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Forsthoﬀ, E. (1959). *Rechtsfragen der Leistenden Verwaltung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Forsthoﬀ, E. (1961). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* (Vol. I) (8.^a ed.). München/Berlin: Beck.
- Freitas, J. A. de (1861). *Instituições de Direito Administrativo Portuguez* (2.^a ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Garcia, M. E. (1867). *Organização do Curso Administrativo: Relatório e Voto Especial*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Marcos, R. M. de F. (2011). *História da Administração Pública: Relatório sobre o Programa, o Conteúdo e os Métodos de Ensino*. Coimbra: Almedina.
- Marcos, R. M. de F. (2012). As Concepções de Administração Pública e os Quadros Históricos do seu Ensino na Escola de Coimbra. *Boletim da Faculdade de Direito*, 88(1), 317-342.
- Marcos, R. M. de F. (2016). *História da Administração Pública*. Coimbra: Almedina.
- Merêa, P. (2005). *Estudos de História do Ensino Jurídico em Portugal (1772-1902)*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda.
- Miranda, J. (1992). *As Constituições Portuguesas. De 1822 ao Texto Actual da Constituição* (3.^a ed.). Lisboa: Livraria.
- Moniz, A. R. G. (2011). Traços da Evolução do Direito Administrativo Português. *Boletim da Faculdade de Direito*, 87, 243-318.
- Otero, P. (1995b). Revolução Liberal e Codificação Administrativa: a Separação de Poderes e as Garantias dos Administrados. In *Estudos em Memória do Professor Doutor João de Castro Mendes* (pp. 603-645). Lisboa: Lex.
- Pedrosa, A. L. G. (1908). *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo* (Vol. I) (2.^a ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Peters, H. (1952). Der Kampf um den Verwaltungsstaat. In *Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit: Festschrift für Herrn Geheimrat Professor Dr. Wilhelm Laforet* (pp. 19-40). München: Isar Verlag.
- Pinto, B. A. de S. (1849). *Apontamentos de Direito Administrativo com Referencia ao Código Admin. Portuguez de 18 de Março de 1842*. Coimbra: Imprensa da Universidade.

- Praça, J. J. L. (2000). *Collecção de Leis e Subsídios para o Estudo do Direito Constitucional Portuguez* (Vol. II) (ed. fac-simile). Coimbra Editora: Coimbra.
- Rossi, G. (2011). *Potere Amministrativo e Interesse a Soddisfazione Necessaria*. Torino: Giappichelli Editore.
- Sandulli, A. (1989). *Manuale di Diritto Amministrativo* (15.^a ed.). Napoli: Jovene Editore.
- Saraiva, A. da C. R. (1914). *Lições de Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Neves.
- Silveira, M. da (1989a). *Obras. Estudos e Manuscritos* (Vol. I). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Silveira, M. da (1989b). *Obras. Manuscritos e Impressos* (Vol. II). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Soares, R. E. (1978). *Direito Administrativo*. Coimbra: policopiado.
- Soares, R. E. (2008). *Direito Público e Sociedade Técnica*. Coimbra: Tenacitas.
- Souza, M. e (2011). *Constituição Política da República Portuguesa – Comentário* (Reimp. da ed. de 1913). Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Stolleis, M. (2012). *Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland* (Vol. IV). München: Beck.
- Vital, D. F. (1915). *A Situação dos Funcionários (Sua Natureza Jurídica)*. Coimbra: Imprensa da Universidade.

