



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

ANOTAÇÃO

R-2536/2009 (A4)

R-2537/2009 (A4)

Entidade visada: Presidente do Instituto de Meteorologia, I.P.

Assunto: Concursos internos de acesso mistos. Direito de acesso aos empregos públicos.

Objecto: Princípio da igualdade de oportunidades. Princípio da imparcialidade. Aviso de abertura dos concursos. Modificações substanciais do aviso. Exclusão de candidato com base nestas. Introdução de restrições de admissão sem base legal. Violação do dever legal de decisão. Violação do direito à informação procedimental.

I – 1. Foi apresentada queixa ao Provedor de Justiça relativamente ao concurso interno de acesso misto para o preenchimento de cinco lugares da categoria de técnico superior principal, aberto pelo Instituto de Meteorologia através do aviso n.º 25114/2008, de 16 de Outubro. Foi apresentada queixa, bem assim, quanto ao concurso interno de acesso misto para o preenchimento de cinco lugares da categoria de técnico superior de 1.ª classe, aberto pelo Instituto de Meteorologia mediante o aviso n.º 28168/2008, de 27 de Novembro.

2. Nas queixas, são imputadas aos concursos ilegalidades várias; é invocada a falta de decisão do recursos interpostos por um dos candidatos para o Presidente do Instituto das deliberações do júri de exclusão; e é alegado o não respeito do direito à informação procedimental.

3. Em sede de instrução da queixa apresentada, consultou-se, nas instalações do Instituto de Meteorologia, os processos de concurso (artigo 28.º do Estatuto do Provedor de Justiça – Lei n.º 9/91, de 9.04).

II – 4. Da análise dos elementos instrutórios resultaram os seguintes factos:

A) Concurso de acesso à categoria de técnico superior principal

- a) Em 30 de Setembro de 2008, teve lugar “a primeira reunião do júri do concurso ..., presidida pela técnica superior principal P ... (2.º Vogal Efectivo), na qual participaram também a Meteorologista Assessor S... (Primeiro Vogal Suplente) e o Meteorologista Assessor P...o (Segundo Vogal Suplente)” – § 1 da Acta n.º 1.
- b) Consta da Acta que: “A Coordenadora da Divisão de Gestão de Recursos Humanos, M... (Presidente), e a Assessora Principal M... (Primeiro Vogal Efectivo) não se encontravam presentes, por motivos justificados”.
- c) O júri elaborou o aviso de abertura do concurso e estabeleceu os critérios de “avaliação e selecção dos candidatos e apresentação do sistema de classificação final, incluindo a respectiva fórmula classificativa” (§ 5 da Acta n.º 1).
- d) O concurso foi aberto pelo aviso n.º 25114/2008, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 201, de 16 de Outubro de 2008, pp. 42348 e 42349;
- e) É um concurso interno misto;



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- f) Consta do n.º 1 do aviso que se destina ao preenchimento de 3 lugares na categoria de técnico superior principal;
- g) No ponto 5, está explicitado que o conteúdo funcional requer “uma especialização e formação básica de nível de licenciatura”.
- h) O conteúdo funcional é descrito como consistindo em “[f]unções de investigação, estudo, concepção e adaptação de métodos e processos técnico-científicos, de âmbito geral ou especializado, executadas com autonomia e responsabilidade, tendo em vista informar a decisão superior” (ponto 4).
- i) No ponto 6, relativo aos requisitos gerais e especiais de admissão, foi publicitada a exigência cumulativa do preenchimento das “condições estabelecidas no n.º 2 do artigo 29.º [“Requisitos de admissão”] do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho”, da titularidade da categoria de técnico superior de 1.ª classe e o cumprimento dos requisitos do artigo 4.º (“Carreira técnica superior) do Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro (na versão resultante das suas alterações);
- j) O prazo para a entrega das candidaturas foi fixado em dez dias úteis (n.º 1 do aviso);
- k) O júri, de acordo com o ponto 13 do aviso, tem a seguinte composição: “Presidente: Lic. M... – Assessora; // Vogais: // 1.º Vogal Efectivo: Lic. M... – Assessor Principal, que substituirá o Presidente nas suas faltas e impedimentos; // 2.º Vogal Efectivo: Lic. P... – técnica superior principal; // 1.º Vogal Suplente: Lic. S... – Meteorologista Assessor; // 2.º Vogal Suplente: Lic. P... – Meteorologista Assessor”.
- l) Em 30 de Outubro de 2008, o júri do concurso, com a composição da primeira acta, “reuniu-se a fim de proceder à *alteração* do aviso n.º 25114/2008, publicado em DR n.º 201, de 16 de Outubro, ..., o qual, por lapso, não discriminava as quotas envolvidas”, deliberando quanto a esta distribuição de quotas, especificando que eram três lugares para funcionários do quadro de pessoal do ex-INMG e um lugar para funcionários pertencentes a outros quadros de pessoal (Acta n.º 2 – itálico nosso).
- m) Em 6 de Novembro de 2008, reuniu-se o júri, com a mesma composição, “a fim de proceder a *nova alteração* do aviso n.º 25114/2008, publicado em DR n.º 201, de 16 de Outubro, relativo ao presente concurso, o qual, por lapso, não discriminava as quotas (como referido na Acta n.º 2), nem descrevia a habilitação literária exigida (conforme referenciado no anúncio do procedimento no SigaMe), *omitindo igualmente o acréscimo de 1 vaga* para quota interna e a *nova* constituição do júri, na sequência da não comparência de dois elementos que se encontravam, inicialmente, nomeados” (Acta n.º 3 – itálico nosso).
- n) Em 26 de Novembro de 2008, foi publicado, no Diário da República, 2.ª série, n.º 230, aviso relativo ao mesmo concurso, na sua versão integral, sob o título “Rectificação n.º 2558/2008”.
- o) Consta, no primeiro parágrafo o seguinte: “O aviso n.º 25114/2008 ... que publicitou a abertura de um concurso de acesso na carreira de técnico superior



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

por lapso não discriminava as quotas envolvidas, nem a descrição da habilitação literária exigida ...”.

- p) No ponto 1 consta que o concurso se destina ao “preenchimento de cinco lugares na categoria de técnico superior principal, da carreira de técnico superior, sendo que quatro são para funcionários do quadro de pessoal do ex-INMG, anexo à Portaria n.º 506/88, de 28 de Julho, e um para funcionários pertencentes a outros quadros de pessoal”.
- q) No ponto 2 do aviso passou a constar: “Descrição das habilitações literárias exigidas: // Licenciatura em Gestão, Arquitectura, Sociologia e Gestão de Recursos Humanos para cada uma das vagas correspondentes ao quadro de pessoal do ex-INMG”; // Licenciatura em Economia para a vaga correspondente a outros quadros de pessoal, de acordo com o procedimento de oferta n.º P20085401, lançado no SigaMe”.
- r) Quanto à composição do júri, no ponto 14, fixou-se ser a seguinte: “Presidente: Lic. P... – técnica superior principal // Vogais: // 1.º Vogal Efectivo: Mestre S..., Meteorologista Assessor, que substituirá a Presidente nas suas faltas e impedimentos; // 2.º Vogal Efectivo: Lic. P... – Meteorologista Assessor. // 1.º Vogal Suplente: Lic. M... – Assessora do Conselho Directivo // 2.º Vogal Suplente: Lic. M... – Assessora principal”.
- s) Em 26 de Novembro de 2008, X dirigiu ao Presidente do Instituto de Meteorologia pedido de cópia “das actas de reunião do júri ... contendo o critério de avaliação e ponderação do método de selecção avaliação curricular, bem como o sistema de classificação final incluindo a respectiva fórmula avaliativa”.
- t) Em 26 de Novembro de 2008 – dia da publicação da citada “rectificação” –, reuniu-se o júri do concurso, integrado pelos membros das anteriores reuniões.
- u) Verificou os processos de candidatura, tendo, relativamente aos treze candidatos à “quota externa”, deliberado excluir doze por apresentarem “uma licenciatura que não a de Economia, exigida no aviso, após rectificação, pelo que foram excluídos de admissão a concurso” (Acta n.º 4).
- v) Consta, ainda, da Acta n.º 4, que o júri elaborou a lista de candidatos que iria “ser afixada na sede do IM, nos termos do n.º 2 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho”.
- w) Em 3 de Dezembro de 2008, reuniu-se o júri, com os membros anteriormente referidos, “a fim de analisar o processo de concurso dos candidatos admitidos e proceder à respectiva organização, aplicar os critérios de selecção e proceder à classificação final” (§ 2 da Acta).
- x) “Aplicados os critérios de selecção constantes da acta n.º 1, foi elaborada a ficha de classificação e o projecto de lista de classificação final ...” (§ 3 da Acta n.º 5)
- y) Em 3 de Dezembro de 2008, quatro candidatos à «quota interna» do concurso declararam nada ter a opor ao projecto de decisão final relativo à classificação final e “renunciar ao prazo remanescente para alegações”.
- z) Em 3 de Dezembro de 2008, a Presidente do júri dirigiu a uma das candidatas ofício na qual comunica “que se procedeu a uma rectificação ao referido aviso



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- que, por lapso, não discriminava as quotas nem as habilitações literárias exigidas, tal como referenciado no anúncio do procedimento SigaMe”, dizendo que, “[a]ssim, [a] esclare[cia] que se exigiu a licenciatura em Economia para a quota externa”.
- aa) Em 12 de Dezembro de 2008, X requereu a sua admissão ao concurso (entrada n.º 08635).
- bb) Em 12 de Dezembro de 2008, o júri, com a composição anteriormente referida, “reuniu-se a fim de apreciar um requerimento entregue para admissão ao concurso ...”. Deliberou excluir o candidato X “tendo em conta que o prazo para recepção das candidaturas expirou”.
- cc) Em 17 de Dezembro de 2008, o júri “reuniu-se a fim de apreciar uma declaração conjunta entregue pelos candidatos na qual afirmam prescindir do prazo constante do Decreto-Lei n.º 204/98, art.º 38.º, n.º 1, a fim de agilizar os procedimentos concursais. Tendo em conta a exiguidade dos prazos envolvidos, o júri julgou procedente a pretensão (...), tendo convertido o projecto de lista de classificação final em lista de classificação final” e deliberado enviar a mesma ao presidente do Conselho Directivo do Instituto de Meteorologia para homologação” (Acta n.º 7).
- dd) Através de declaração, sem data, os candidatos referidos “declararam conjuntamente prescindir do prazo para interposição do recurso hierárquico da homologação da lista de classificação final e ordenação dos candidatos ..., no âmbito do qual foram os únicos candidatos admitidos”.
- ee) Em 18 de Dezembro, a presidente do júri notificou um dos candidatos ao concurso “para os efeitos previstos no n.º 1 do artigo 34.º [relativo ao exercício do direito de participação] do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho”, levando ao seu conhecimento de que tinha sido excluído “por não preencher o requisito exigido da habilitação literária adequada”.
- ff) Em 30 de Dezembro, foi homologada a lista de classificação final relativa “aos quatro lugares para vagas existentes no quadro de pessoal do ex-INMG” e, na mesma data, foi homologada a lista de classificação final, com uma candidata, relativa ao “lugar para vaga de funcionário pertencente a outro quadro de pessoal”.
- gg) Em 9 de Janeiro de 2009, a única candidata admitida e aprovada relativamente à “quota externa” comunicou desistir do concurso.
- hh) Em 12 de Maio de 2009, pelo ofício n.º 1900, com a referência GREH-221/09, o Presidente do Júri do Concurso P... comunicou ao candidato X “que foi entendimento do júri, que se reuniu e deliberou por unanimidade, para os efeitos previstos no estipulado no Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho, excluir [o mesmo] ... pelo facto de a sua candidatura ter entrado no Instituto de Meteorologia, I.P., no dia 12 de Dezembro de 2008, ou seja, depois do prazo legalmente fixado”.
- ii) Em 14 de Maio de 2009, o candidato fez exposição ao Presidente do Instituto de Meteorologia na qual refere que tendo solicitado à Dra P..., membro do júri,



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

nesse dia, os processos de candidatura dos candidatos, a mesma recusou-se a fornecê-los para consulta”.

- jj) Fez três requerimentos escritos, na mesma data, pedindo quer cópia dos processos de candidatura quer de todas as actas contendo as deliberações do júri, da lista de classificação final e de dois officios.
- kk) Não lhe foram fornecidos dois officios dirigidos a candidatos do concurso e “cópia dos requerimentos dos candidatos ao referido concurso”.

B) Concurso de acesso à categoria de técnico superior de 1.ª classe

Relativamente ao concurso de promoção à categoria de técnico superior de 1.ª classe dos factos apurados, destacam-se os seguintes:

- a) Em 22 de Agosto de 2008, o Conselho Directivo do Instituto de Meteorologia (IM) autorizou a “abertura de concurso interno de acesso misto para o preenchimento de dois lugares vagos na categoria de técnico superior de 1.ª classe, sendo um lugar destinado a funcionários pertencentes ao quadro de pessoal do IM e o outro lugar destinado a funcionários não pertencentes ao quadro do IM”.
- b) Mais fixou a seguinte composição para o júri: “Presidente – Lic. a... – técnica superior de 1.ª classe; // 1.º Vogal efectivo – Lic. C... – técnico superior de 1.ª classe, que substituirá o Presidente nas suas faltas e impedimentos; // 2.º Vogal efectivo – Lic. P... – Técnico Superior Principal; // 1.º Vogal suplente – Lic. M... – Coordenadora da Divisão de Gestão de Recursos Humanos; // 2.º Vogal suplente – Lic. C... – Técnica Superior de 1.ª classe”.
- c) Em 30 de Novembro de 2009, a Presidente do júri foi notificada da deliberação anterior.
- d) Em 25 de Novembro, foi publicado, no Diário da República, 2.ª série, n.º 229, o aviso n.º 28168/2008, para preenchimento de quatro lugares na categoria de técnico superior de 1.ª classe da carreira técnico superior, sendo três destinados a funcionários do quadro de pessoal do ex-Instituto Nacional de Meteorologia Geofísica (INMG) e um lugar destinado a funcionário não pertencente ao quadro de pessoal do ex-INMG (ponto 1 do aviso).
- e) No ponto 5 do aviso, o conteúdo funcional é caracterizado (nos termos já assinalados) como “requerendo uma especialização e formação básica de nível de licenciatura”.
- f) No ponto 6 do aviso, relativo aos requisitos gerais e especiais de admissão, foi publicitada a exigência cumulativa do preenchimento das “condições estabelecidas no n.º 2 do artigo 29.º [requisitos gerais] do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho”, da titularidade da categoria de técnico superior de 2.ª classe e o cumprimento dos requisitos do artigo 4.º [“Carreira técnica superior”) do Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro (na versão resultantes das suas alterações);
- g) O ponto 8 do aviso é relativo aos métodos de selecção, dispondo sobre a avaliação curricular (8.1), sobre a forma de apuramento da classificação final (8.2), o acesso aos documentos do concurso sobre os critérios de apreciação e



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- ponderação dos métodos de selecção (8.3) e quanto a “factor de preferência” (8.4);
- h) No que se refere a este “factor”, o ponto 8.4. do aviso estabelece constituírem “factores de preferência”, a licenciatura em Engenharia de sistemas e computação e curso de observador ministrado pelo Instituto de Meteorologia, a licenciatura em Direito, em Engenharia Química, em Marketing e em Economia e Gestão.
 - i) O júri tem a composição referida acima (alínea b) do ponto 6.1, supra);
 - j) Em 27 de Novembro de 2008, foi publicado o aviso n.º 28415/2008, nos termos do qual, “por despacho de 22 de Agosto de 2008 do Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Meteorologia, I.P.”, foi aberto o “concurso interno de acesso misto, para preenchimento de cinco lugares na categoria de técnico superior de 1.ª classe, da carreira técnico superior, sendo quatro lugares destinados a funcionários pertencentes ao quadro de pessoal do ex-INMG, anexo à Portaria n.º 506/88, de 28 de Julho, e um lugar destinado a funcionário não pertencente ao quadro de pessoal do ex-INMG”.
 - k) O aviso não faz qualquer referência ao aviso 28168/2008.
 - l) Face ao mesmo, varia o número de lugares para os candidatos pertencentes ao quadro de pessoal do ex-INMG, o número e as licenciaturas referidas como “factor de preferência” e a sua circunscrição à “quota externa” e varia a composição do júri, no que se refere à qualidade (presidente vogal efectivo e vogal suplente) em que intervêm os membros do júri.
 - m) Pela Informação GREH/08-194, 28 de Novembro de 2008, a Coordenadora da GREH, informou o vogal do Conselho directivo que o aviso n.º 28168/2008 foi publicado “com inexactidão relativamente ao número de lugares afectos à quota interna, isto é, foram publicados três lugares em vez de ... quatro lugares”, que, no dia 27 de Novembro, foi publicado novo aviso de abertura relativo ao mesmo concurso, o qual não informava que se tratava de uma rectificação, que fora informada, pela GERAP, que deveriam “proceder à publicação, em DR, de um despacho no qual se publicita que se torna[va] nulo o aviso de dia 25 de Novembro”, sendo “necessário assegurar que as candidaturas recebidas com referência ao aviso de 25 de Novembro, são aceites para o aviso publicado no dia 27 de Novembro”.
 - n) O vogal do Conselho Directivo proferiu, em 28 de Novembro de 2008, despacho de concordância, determinando que fosse publicado novo aviso, “informando a correcção e, em simultâneo, dando conta de que os actos relativamente à 1.ª publicação serão aproveitados”.
 - o) Esta publicação não veio a ocorrer, segundo decorre do processo do concurso;
 - p) Em 17 de Dezembro, o júri reuniu-se para aplicar o método de selecção e determinar a classificação final dos candidatos admitidos ao concurso (Acta n.º 4);
 - q) Deliberou remeter a “lista de classificação final e respectiva ordenação, em fase de projecto” aos candidatos, “acompanhada da acta número um ...para efeitos de



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- audiência prévia, sob a forma escrita, nos termos dos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo” (Acta n.º 4);
- r) Foi afixada, nas instalações do Instituto de Meteorologia, lista de admissão dos quatro candidatos ao quatro lugares a preencher por funcionários pertencentes ao quadro de pessoal do ex-INMG, com a data de 17 de Dezembro de 2008;
 - s) Relativamente aos candidatos ao lugar a preencher por funcionários não pertencentes ao quadro de pessoal do ex-INMG, foi admitido um e foram excluídos 5, por “apresentarem uma licenciatura que não a de Marketing, Economia ou Gestão, requisito publicado no aviso de abertura após rectificação (aviso n.º 28415/2008, DR., II Série, n.º 231, de 27 de Novembro de 2008)” – lista datada de 17 de Dezembro de 2008.
 - t) Por ofício de 18 de Dezembro de 2008, X foi notificado da deliberação do júri do concurso que o excluiu por “não preencher o requisito exigido da habilitação literária adequada” (licenciatura em Marketing, Economia ou Gestão), conforme “aviso de abertura após rectificação n.º 28415/2008, DR., II Série, n.º 231, de 27 de Novembro”, com indicação de que dispunha de 10 dias úteis para dizer o que se lhe oferecesse.
 - u) Em 18 de Dezembro de 2008, o júri “reuniu-se a fim de apreciar as declarações entregues pelos candidatos admitidos ao concurso nas quais os mesmos afirmam prescindir do prazo constante no n.º 1 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 204/98, a fim de agilizar os procedimentos concursais. Tendo em conta tratar-se de uma situação de excepção, face à proximidade da data de caducidade do concurso em epígrafe, o júri julgou procedente a pretensão (...), tendo convertido o projecto de lista de classificação final em lista de classificação final” (Acta n.º 5).
 - v) Mais deliberou que a acta respectiva e lista seriam enviadas ao presidente do Conselho Directivo do IM para homologação”.
 - w) Em 29 de Dezembro de 2009, o Vogal do Conselho Directivo homologou a lista de classificação final, relativa aos 4 lugares a preencher por funcionários pertencentes ao quadro de pessoal do ex-INMG e relativa ao lugar a preencher por funcionários não pertencentes ao mesmo.
 - x) Em 5 de Janeiro de 2009, o candidato X apresentou alegações em sede de audiência prévia;
 - y) De acordo com o ofício com a referência GREH/09-04, de 26 de Março de 2009, dirigido ao candidato X, é comunicado a este, pelo júri, que “apesar dos fundamentos invocados, a sua pretensão não foi acolhida favoravelmente pelo júri do concurso supracitado”, porque “a licenciatura em Marketing, Economia ou Gestão era evidente e constituía factor de preferência e de relevância suprema, face à leitura e interpretação do ponto 8.4. do aviso de abertura n.º 28415/2008, factor que levou à rectificação do aviso inicial”.
 - z) Consta, ainda, do mesmo que constituía motivo de exclusão o facto de o currículo não estar devidamente assinado.
 - aa) Em 15 de Janeiro de 2009, foi publicado no Diário da República como Despacho (extracto) n.º 2145/2009, o despacho de 29 de Dezembro de 2008, do



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Vogal do Conselho Directivo do Instituto de Meteorologia, nos termos do qual foram nomeados técnicos superiores de 1.^a classe os candidatos admitidos e aprovados no concurso;

- bb) Em 20 de Janeiro, a candidata aprovada relativamente ao lugar a preencher por candidatos não pertencentes ao quadro do ex-INMG comunicou não pretender “aceitar o lugar para o qual foi nomeada”;
- cc) No processo do concurso consta *e-mail*, datado de 25 de Março de 2009, no qual pergunta qual é a sua situação face ao concurso.
- dd) Em resposta, o presidente do júri em substituição informa-o da sua exclusão, de cujo projecto fora notificado em 18 de Dezembro, aditando novo motivo para a decisão de exclusão. Não é prestada informação sobre o facto de ter sido proferida decisão final no procedimento e sobre o subsequente acto de notificação.

III – 5. Os concursos em referência são regulados, no essencial, pelo Decreto-Lei n.º 204/98, de 11.04¹. Tratam-se de concursos internos de acesso misto. A abertura deste tipo de concurso pressupõe que o número de lugares disponíveis é igual ou inferior ao número de funcionários do serviço ou quadro único em condições de se candidatarem (artigo 8.º, n.ºs 1 e 2). A opção por esta modalidade de concurso dá lugar à previsão de “duas quotas destinadas, respectivamente, a funcionários pertencentes ao serviço ou quadro único para o qual o concurso é aberto e a funcionários que a ele não pertençam” (artigo 6.º, n.º 4, alínea c)).

6. A lei organiza o procedimento do concurso em quatro fases: a fase de abertura, a fase de admissão e exclusão dos candidatos, a fase de selecção e a fase da decisão do procedimento (artigos 27.º e segs.).

6.1. O concurso abre com a publicação do aviso de abertura no Diário da República, que torna eficaz a respectiva decisão do dirigente máximo do serviço (artigo 27.º, n.º 1, parte inicial, e artigo 9.º).

O aviso de abertura do concurso constitui o “quadro global de referências em que o processo de recrutamento e selecção vai decorrer”. Do ponto de vista da “certeza, legalidade e transparência”, importa que: i) contenha as menções indicadas na lei (as referidas no artigo 27.º) e que as menções que sejam aditadas a respeitem – para que os interessados possam candidatar-se ao concurso, possam nele participar de forma informada e para que o procedimento tenha lugar de «forma leal e justa» (artigo 266.º da CRP e artigos 4.º, 6.º, 6.º-A e 8.º do CPA); ii) no caso de necessidade da sua modificação, importa que as alterações sejam válidas; e que seja fixado um novo prazo de candidatura ou prorrogado o anterior, para que os candidatos que já se tenham apresentado ao concurso possam actualizar ou reajustar os respectivos processos de candidatura e para que outros interessados se possam candidatar². É determinante, nesta sede, a liberdade de candidatura e a igualdade de oportunidades (artigos 47.º, n.º 2, 266.º, n.º 2, da CRP e artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11.04); com efeito, a não ser prorrogado ou fixado um novo prazo, a modificação do aviso de abertura pode

¹. Diploma a que se referem os artigos doravante citados, na falta de outra indicação.

². Autos de Reclamação n.º 86/91, do Tribunal de Contas, in Anuário da Administração Pública, 1991, Ano IX, Ministério das Finanças, DGAP, pp. 473 e 475.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

transformar-se num instrumento (efectivo ou potencial) de redução ou afeiçoamento do universo dos candidatos do concurso^{3 4}.

6.1.1. A modificação de um acto administrativo pode fundar-se em ilegalidade ou em inoportunidade ou inconveniência para o serviço, tendo, então, carácter revisivo (artigo 147.º do CPA), ou pode ter apenas carácter dispositivo, isto é, introduzir, sem se estear em qualquer um desses fundamentos, uma nova disciplina numa situação concreta.

A modificação revisiva com fundamento em ilegalidade tem efeito retroactivo (artigo 145.º, n.º 2, *ex vi* artigo 147.º). A modificação revisiva com fundamento em demérito do acto anterior é retroactiva apenas quanto aos efeitos desintegrativos do acto modificativo, porque, na medida das alterações introduzidas, produz efeitos para o futuro. O mesmo acontece quanto à modificação meramente dispositiva⁵.

A alteração a um aviso de abertura, que não se funde em ilegalidade, dá lugar a um acto com um conteúdo (parcialmente) diverso, constituindo o mesmo o termo *a quo* da contagem do prazo.

6.1.2. A alteração não se confunde com a rectificação. A rectificação traduz-se em corrigir erro de cálculo ou erro de escrita de um acto administrativo anterior. Só é possível, nos termos do artigo 148.º do CPA, quando:

- a) relativamente ao acto rectificado se verifique “um mero erro de exteriorização”;
- b) este “erro seja manifesto, no sentido de ser apreensível por uma pessoa média tendo em conta o contexto em que o acto foi praticado”⁶.

6.2. Nos concursos em causa, foram feitas alterações aos avisos de abertura e não rectificações. A rectificação n.º 2558/2008 e o aviso n.º 28415/2008 não corrigiram erros de escrita ou de cálculo, respectivamente, ao aviso n.º 25114/2008 e ao aviso 28168/2008. A rectificação n.º 2558/2008 modificou o aviso n.º 25114/2008: i) distribuiu os lugares a concurso pelos candidatos pertencentes ao quadro único do ex-INMG e pelos candidatos ao mesmo não pertencentes e aumentou o número total de lugares (passou de 3 a 5); ii) introduziu a exigência de específicas licenciaturas (inicialmente, eram admitidos candidatos com licenciatura em qualquer área de formação, depois, só determinadas licenciaturas); no caso dos candidatos à “quota externa”, apenas com a licenciatura em Economia; iii) e alterou a qualidade da participação, no júri, dos técnicos inicialmente designados como membros (presidente, vogal efectivo, vogal suplente).

O aviso n.º 28415/2008 alterou o aviso n.º 28168/2008: i) aumentou o número de lugares para os candidatos à “quota interna” (de 3 para 4); ii) alterou o elenco das

³. Basta pensar, por exemplo, que se o concurso tivesse sido aberto, *ab initio*, com o conteúdo resultante da modificação, outros interessados (designadamente, em resultado do aumento do número de lugares) poderiam ter-se apresentado ao concurso. No caso do efeito restritivo resultante da modificação, considera-se a possibilidade de afeiçoamento à situação (conhecida ou passível de o ser) dos candidatos que se posicionaram no concurso antes da modificação.

⁴. Não é respeitado o princípio da imparcialidade e, por esta via, também, o da igualdade. É conhecida o entendimento consolidado do princípio da imparcialidade na jurisprudência, segundo o qual basta que exista o risco de parcialidade para se ter por violado.

⁵. Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, Direito Administrativo Geral, Tomo II, 2007, pp. 189 e 200 a 203.

⁶. Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, Direito Administrativo, cit., p. 324.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

específicas licenciaturas exigidas, como “factor de preferência”, circunscrevendo a sua exigência aos candidatos à “quota externa”; iii) e alterou a composição do júri no que se refere à qualidade de participação no mesmo dos respectivos membros (presidente, vogal efectivo e vogal suplente). Na medida em que o aviso n.º 28415/2008 não contém qualquer referência ao aviso n.º 28168/2008 (com o mesmo objecto) surge, mais do que como um acto modificativo, como um verdadeiro acto substitutivo.

Assim, não era, entre o mais, possível considerar, como fez o júri, que o requerimento de candidatura de X ao concurso para técnico superior principal entrou fora do prazo: o termo *a quo* é constituído pela data de 26 de Novembro de 2008, a candidatura foi entregue em 12 de Dezembro, sendo o prazo de apresentação a concurso de 10 dias úteis.

6.3. Nos avisos de abertura relativos ao concurso para técnico superior de 1.ª classe, foi incluída a menção a “factor de preferência” (ponto 8.4 do aviso n.º 28415/2008 e ponto 8.4 do aviso n.º 28168/2008).

Os critérios de preferência aplicam-se em “caso de igualdade”, igualdade que é “de classificação” (artigo 37.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11.07). O que significa que os mesmos relevam na fase da aplicação dos métodos de selecção, apurada que seja, no final, situação de empate.

Os critérios de preferência condicionam o acesso aos empregos a concurso: ditam os que nele serão providos e os que serão, não obstante o seu posicionamento de mérito, preteridos. Nesta matéria, há-de, pois, dispor a lei, sem possibilidade de criação administrativa indiferenciada, ou sem critério, de outros. Ora, a lei impõe vários critérios de preferência (os cinco indicados no artigo 37.º, n.º 1⁷) e só se estes conduzirem a situação de desempate permite ao júri o estabelecimento de outros.

O aviso do concurso para técnico superior de 1.ª classe fixou – no ponto relativo aos “métodos de selecção” – determinadas licenciaturas que erigiu em “factor de preferência”, como referido. As habilitações académicas não são, no entanto, um dos critérios de preferência previstos no artigo 37.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11.07, e, como tal, não poderia ser levado ao aviso de abertura nos termos em que o foi.

Esta actuação do Instituto de Meteorologia inquina a legalidade do concurso duplamente, porque, ademais, foi utilizada pelo júri como um requisito de admissão. É que, no aviso de abertura – quanto aos requisitos de admissão –, nenhuma exigência foi feita em matéria de habilitações académicas (para além da exigência legal básica de licenciatura). Ao não respeitar o disposto no aviso de abertura quanto a este requisito o júri violou a regra fixada no mesmo que integra o quadro de legalidade do concurso⁸, e o princípio da estabilidade das regras e, concomitantemente, da igualdade e imparcialidade.

⁷. A saber: i) a antiguidade na categoria; b) a antiguidade na carreira; c) a antiguidade na função pública; d) a pertença ao serviço ou organismo interessado; e) desempenhar de funções ou ter residência “fora do município em que se situa o serviço para que é aberto o concurso, desde que neste município ou em município limítrofe desempenhe funções o funcionário ou agente seu cônjuge ou com quem viva em condições análogas às do cônjuges”.

⁸. Seja o aviso de abertura visto como acto geral ou como regulamento administrativo.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Acresce referir que a escolha possível no que respeita à licenciatura (em área de formação) adequada – para além de ditada pelo conteúdo funcional do lugar a prover (que, de acordo com o expresso no ponto 5 do aviso, apenas exigia uma licenciatura) – estava prevista, à data da abertura do concurso, para ingresso na carreira técnica superior (artigo 4.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18.12) e não para o acesso ou promoção (artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), do mesmo diploma), sendo que os concursos em causa são de acesso.

6.4. O júri ajustou, relativamente ao concurso para técnico superior de 1.ª classe, na resposta às alegações, em sede de audiência prévia, do candidato X, novo motivo de exclusão: o facto de não ter apresentado o currículo devidamente assinado, como estabelecido na alínea a) do ponto 9.2.

Para além da questão da garantia de contraditório, a cominação de exclusão não resulta da lei. Constituem requisitos de admissão os enunciados no artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11.07, sendo motivo de exclusão o seu não preenchimento. De acordo com o n.º 7 do artigo 31.º, a “não apresentação dos documentos comprovativos dos requisitos de admissão exigíveis nos termos do presente diploma e constantes do aviso de abertura determina a exclusão”. Os órgãos administrativos não podem criar ou modelar os requisitos de admissão a concurso. Apenas podem exigir os requisitos previstos na lei e nos termos por ela definidos (artigo 266.º, n.º 2, da CRP, artigo 3.º do CPA, por um lado, e artigos 47.º, n.º 1 e n.º 2, e artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da CRP). Entre estes, não figura a não apresentação do currículo (relevante em sede de selecção – artigo 22.º, *idem*) devidamente assinado (Ac. do TCA Sul de 11-10-2006, processo n.º 12917/03).

6.5. Em relação à composição do júri, dispõe o artigo 12.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11.07: i) os “membros do júri devem estar integrados na área ou áreas funcionais para as quais e aberto o concurso” (1.ª parte do n.º 4 do artigo 12.º); ii) e devem-no estar “em maior número possível” (2.ª parte do n.º 4 do artigo 12.º).

Os concursos em causa não têm uma área funcional específica, tendo os respectivos lugares um conteúdo generalista, à luz do disposto nos avisos de abertura. A alteração verificada na composição do júri do concurso para técnico superior principal consequenciou que os dois vogais suplentes, ambos meteorologistas, passassem a vogais efectivos. Tal parece prejudicar a correcta aplicação da norma do n.º 4 do artigo 14.º, citado, na medida em que, por outro lado, se a lei quer «especialistas» a avaliar «especialistas», não há-de querer «especialistas» a avaliar candidatos a prover em «lugares generalistas» e, por outro lado, não se mostra que os meteorologistas tenham formação ou experiência na área de gestão de recursos humanos relevante.

6.6. A estabilização da fase de admissão e exclusão e a tomada de decisão final do concurso devem ser precedidas da audiência prévia dos interessados no procedimento (artigos 34.º, 38.º e 39.º).

“Os candidatos que devam ser excluídos são notificados, no âmbito do exercício do direito de participação dos interessados, para, no prazo de 10 dias úteis, dizerem por escrito o que se lhes oferecer” (artigo 34.º, n.º 1). “Terminado o prazo para o exercício do direito de participação dos interessados, o júri aprecia as alegações oferecidas e, caso mantenha a decisão de exclusão, notifica todos os candidatos excluídos ..., indicando



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

nessa notificação o prazo de interposição de recurso hierárquico e o órgão competente para apreciar a impugnação do acto ...” (artigo 34.º, n.º 5).

Só depois de tomada a decisão definitiva quanto à admissão e exclusão dos candidatos há lugar à aplicação dos métodos de selecção (artigo 35.º, n.º 3⁹).

Nos concursos em referência, o júri aplicou o método de selecção na pendência do prazo de audiência prévia dos candidatos excluídos. Com efeito, relativamente ao concurso para técnico superior de 1.ª classe, notificou candidatos que projectava excluir em 18 de Dezembro de 2008 e, nesse mesmo dia, aplicou o método de selecção e submeteu a lista de ordenação final a homologação, cujo acto foi praticado (em 29 de Dezembro de 2008), também, antes de esgotado o prazo para a pronúncia daqueles e, portanto, antes de estabilizada a exclusão.

No que se refere ao concurso para técnico superior principal, o júri deliberou, em 26 de Novembro, excluir 12 dos 13 candidatos à “quota externa” (Acta n.º 4) e, em 3 de Dezembro, o júri aplicou o método de selecção aos candidatos admitidos e aprovou a respectiva lista de classificação final, descurando o direito de audiência prévia dos excluídos (Acta n.º 5), existindo, no processo, notificações, para o efeito, com a data de 3 de Dezembro e de 18 de Dezembro.

7. Dos factos expostos confrontados com os normativos aplicáveis resulta que o concurso para técnico superior principal e o concurso para técnico superior de 1.ª classe padecem de ilegalidade que afecta a validade das respectivas decisões finais, corporizadas, respectivamente, pelo acto de homologação das respectivas listas de classificação final de 30 e 29 de Dezembro de 2008.

7.1. A ilegalidade afecta ambos os concursos desde o início. Com efeito, foram alterados os avisos de abertura, sem que os respectivos actos modificativos fossem tratados como tais, desde logo, no que ao início da produção de efeitos respeita. Acresce que as alterações são susceptíveis de fazer variar o universo de candidatos. A não reabertura do prazo teve como consequência o estreitamento do universo dos candidatos, principalmente, no caso do concurso para técnico superior principal. Está em causa, como destacado, não apenas a observância do princípio da legalidade, mas, também, do princípio da liberdade de candidatura, do princípio da igualdade e do princípio da imparcialidade (artigos 47.º, n.º 2, e 266.º, n.º 2, da CRP, artigos 3.º, n.º 1, 5.º e 6.º do CPA e artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11.07).

7.2. No aviso de abertura do concurso para técnico superior de 1.ª classe consta menção ilegal, traduzida na previsão de determinadas licenciaturas como “factor de preferência”, factor que, gravosamente, foi aplicado, pelo júri, como requisito de admissão, em qualquer dos casos sem base legal para o efeito (artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11.07, e artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18.12). O “factor de preferência” fundou a exclusão de vários candidatos que, se não fosse a menção e a exclusão ilegais, nele poderiam estar.

⁹. “A aplicação dos métodos de selecção tem início no prazo máximo de 20 dias úteis *contados da data* da afixação da relação de candidatos admitidos ou *da notificação da exclusão a que se refere o n.º 5 do artigo anterior*”, isto é, da decisão (definitiva) de exclusão (itálicos nossos).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

III – 8. O direito à informação (artigo 268.º, n.ºs 1 e 2, da CRP e artigos 61.º e segs. do CPA) confere ao candidato num procedimento de concurso a possibilidade de aceder ao seu conhecimento integral.

Num concurso para provimento de um emprego público, não existem, à partida, elementos susceptíveis de serem reconduzidos ao elenco exaustivo de restrições legais, isto é, documentos que contenham elementos relativos à segurança interna, à segurança externa, a segredos comerciais ou industriais e à intimidade da sua vida privada (artigo 62.º do CPA e artigo 268.º, n.º 1 e n.º 2, lidos articuladamente, da CRP).

O amplo acesso ao processo de que dispõem os candidatos a um concurso está há muito explicado pela jurisprudência, designadamente, quanto aos concursos de pessoal da função pública pelos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 177/92, processo n.º 313/91, de 7 de Maio de 1992, n.º 156/92, processo n.º 221/90, de 23 de Abril de 1992, e n.º 394/93, processo n.º 188/92, de 16 de Julho de 1993.

No Decreto-Lei n.º 204/98, de 11.07, relativamente ao acesso ao processo de concurso, reafirma o artigo 16.º o direito à informação dos interessados: i) especifica que têm direito de acesso, não só às actas, mas também aos (a todos os) documentos em que assentam as deliberações do júri (entre os quais os processos de candidatura dos candidatos); ii) reduz de 10 dias (artigo 61.º, n.º 3, e 63.º, n.º 1, do CPA) para 3 dias úteis o prazo para a sua disponibilização.

De notar ainda, que sobre os trabalhadores da Administração Pública impende um dever geral de informação (artigo 3.º, n.º 2, alínea d), e n.º 6, do Estatuto Disciplinar, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 11.09).

Ora, no concurso para técnico superior principal, o candidato X fez um requerimento nos termos do citado artigo 16.º, recebido no Instituto a 26 de Novembro de 2008, requerimento pelo qual pediu cópia de actas, que só veio a ser respondido, por força de outro requerimento, entrado no Instituto em 14 de Maio de 2009, o qual, ademais, por sua vez, não foi inteiramente satisfeito, no que aos elementos respeitantes aos demais candidatos respeita.

9. Em 25 de Novembro de 2009, o candidato X interpôs recurso para o Presidente do Instituto de Meteorologia da deliberação do júri que o excluiu do concurso interno de acesso misto para preenchimento de cinco lugares da categoria de técnico superior principal (entrada n.º 3624). Na mesma data, interpôs recurso hierárquico para o mesmo órgão da deliberação do júri que o excluiu do concurso interno de acesso misto para preenchimento de cinco lugares da categoria de técnico superior de 1.ª classe (entrada n.º 3623).

9.1. Nenhum dos recursos foi decidido. Os órgãos administrativos competente têm o dever de decisão expressa dos pedidos que lhe sejam dirigidos pelos particulares nos prazos legais. A falta de decisão constitui uma omissão ilegal. Acresce referir que, com o Código do Processo nos Tribunais Administrativos [artigos 66.º e segs.] o “legislador removeu, por um lado, o indeferimento tácito (também chamado acto tácito negativo) do âmbito do regime geral do procedimento e do acto administrativo, ao mesmo tempo que imprimiu uma nivelada ausência de efeitos regulativos a várias formas de



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

incumprimento do dever de decidir. (...) // [N]ão assiste à Administração qualquer «discricionariedade de silêncio»¹⁰.

10. Em face do exposto, solicitou-se, em 31.8.2009, a colaboração do Presidente do Instituto de Meteorologia, I.P., no sentido de:

- a) atender às ilegalidades que ficaram descritas relativamente aos concursos em referência; extraindo as respectivas consequências quanto à subsistência dos actos que as corporizam;
- b) proferir decisão nos recursos hierárquicos interpostos pelo candidato X;
- c) fornecer os documentos concursais que pediu e que lhe foram, indevidamente, negados.

IV – 11. Por a colaboração não ter sido prestada, Sua Excelência o Provedor de Justiça convocou o Presidente do Instituto de Meteorologia, I.P., para comparecer nas instalações da Provedoria a fim de prestar a cooperação devida (artigo 29.º, n.º 5, do respectivo Estatuto).

Em 29.1.2010, na reunião resultante de convocatória a advogada do Instituto e a Coordenadora da Divisão de Gestão de Recursos Humanos comprometeram-se, em nome do Instituto de Meteorologia, I.P., a equacionar a revisão das decisões ilegais e admitiram a necessidade de proferir decisão expressa relativamente aos recursos hierárquicos do interessado. Mais se comprometeram a fazê-lo no prazo de 30 dias.

Em 17.5.2010, após insistências várias, o Presidente do Instituto de Meteorologia, I.P., apenas comunicou não reconhecer a prática de qualquer ilegalidade, não ter proferido decisão nos recursos hierárquicos interpostos e ter facultado ao candidato os documentos reputados adequados. Não acompanhou esta comunicação qualquer fundamentação. Nenhuma das ilegalidades detectadas nos concursos em referência é objecto de análise e contraditada.

12. Atenta a patente incorrecção da actuação do Instituto de Meteorologia, I.P., quer do ponto de vista do conteúdo, quer do ponto de vista do procedimento, Sua Excelência o Provedor de Justiça expôs a mesma ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, solicitando-lhe que chamasse a atenção do Presidente do Instituto de Meteorologia, I.P., quer para a necessidade de observar maior rigor no cumprimento do dever de cooperação fixado nos artigos 23.º, n.º 2, da CRP e no artigo 29.º do Estatuto, quer para a necessidade de actuar no respeito da lei e dos direitos dos administrados.

Com efeito, impôs-se destacar: i) a falta de preparação e falta de diligência no tratamento de questões jurídicas não complexas que ressalta da análise dos concursos e das comunicações relativas ao exercício do direito de recurso e ao direito de acesso a informação procedimental; ii) a falta de cooperação com o Provedor de Justiça, pois a resposta, desprovida de qualquer fundamentação, chegou ao fim de mais de oito meses, depois de insistências várias.

Em 20 de Agosto, o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior informou ter diligenciado como solicitado pelo Provedor de Justiça.

¹⁰. Servúlo Correia, “O incumprimento do dever de decidir”, in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 54, Nov./Dez. 2005, p. 6 e p. 8 – sublinhados nossos.