

DB 772/2007

2007.12.27

Deliberação do Conselho de Ministros

O sector público tem enfrentado uma crescente pressão por parte dos cidadãos e empresas, que manifestam expectativas cada vez maiores quanto à qualidade e acessibilidade dos serviços públicos, e por parte dos contribuintes, que pretendem uma gestão eficiente dos seus impostos e contribuições sociais. Esta pressão coloca um desafio à Administração Pública para que se adapte a uma nova realidade e modernize as suas práticas de gestão.

No âmbito das reformas da Administração Pública que estão a ser conduzidas pelo Governo, a avaliação do desempenho constitui um mecanismo estruturante, procurando assegurar um acompanhamento permanente do desempenho dos serviços no cumprimento da sua missão, permitindo desta forma o reconhecimento da iniciativa e do mérito no desempenho dos dirigentes e trabalhadores.

O Governo entendeu ser imprescindível a reforma do sistema de avaliação existente na Administração Pública. Assim, entrou já em vigor a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, que estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (Lei do SIADAP).

O SIADAP procura reforçar a aposta num processo de avaliação do desempenho baseado na gestão por objectivos. A identificação de objectivos claros, pertinentes, atingíveis e devidamente quantificados e calendarizados, permite alinhar os interesses e o desempenho de dirigentes e trabalhadores com a necessidade de prestar melhores serviços com menos recursos.

Os objectivos fixados aos serviços no respectivo Quadro de Avaliação e Responsabilização devem relacionar-se com os objectivos fixados aos dirigentes superiores nas respectivas cartas de missão e contratos de gestão e aos trabalhadores, alinhando desta forma a acção de serviços, dirigentes e trabalhadores na prossecução das políticas públicas.

O SIADAP estabelece a definição de objectivos de prestação de serviço público, repartidos em objectivos de eficácia, eficiência e qualidade.

Ao mesmo tempo, o novo diploma estabelece a definição de objectivos de gestão dos recursos públicos afectos aos serviços (humanos, financeiros, materiais). Estes objectivos, não estando directamente relacionados com a prestação do serviço público, visam incentivar uma boa gestão dos recursos afectos aos serviços, pelo que assumem uma especial importância numa altura em que a necessidade de prestar melhores serviços com cada vez menos recursos se torna indispensável.

Os objectivos agora estabelecidos serão a base de avaliação, em 2009, do desempenho de 2008 dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores. Assim, a boa condução da avaliação em 2009 dependerá muito da aplicação de medidas concretas no curto prazo.

Deve sublinhar-se a articulação existente entre a avaliação dos serviços e a dos dirigentes e dos demais trabalhadores, sendo emblemática de tal articulação a dimensão das «quotas» de avaliação dos funcionários ficar dependente da avaliação feita ao serviço. Assim, a avaliação, em 2009, dos funcionários e dos dirigentes dependerá dos resultados obtidos pelos serviços, e a avaliação de todos estará condicionada pelos objectivos para todos fixados no início de 2008.

A avaliação do desempenho de cada serviço assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), sujeito a avaliação permanente e actualizado a partir dos sistemas de informação do serviço, em articulação com o serviço competente em matéria de planeamento, estratégia e avaliação de cada ministério. O Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e da Administração Pública distribuiu já um instrumento de apoio técnico à criação do QUAR aos serviços com aquelas competências em cada ministério.

O sucesso da reforma do SIADAP e o acautelamento dos impactos associados à sua implementação, nomeadamente na evolução profissional de dirigentes e trabalhadores e nas futuras opções orçamentais com impacto nos serviços, depende de um processo de planeamento atempado e de uma estratégia de implementação eficaz e devidamente coordenada, que a presente deliberação visa definir.

Assim:

Nos termos da alínea g) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição, o Conselho de Ministros delibera o seguinte:

- 1 - Determinar que no prazo de 21 dias após a entrada em vigor da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, que estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), os serviços públicos devem fixar os seus objectivos para o ano de 2008, de acordo com as orientações dos respectivos membros do Governo, com base nos quais devem ser apresentados os respectivos planos de actividades e criados os correspondentes Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR), que devem ser validados pelo serviço com competências em matéria de planeamento, estratégia e avaliação em cada ministério, nos termos do Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública.
- 2 - Determinar que no prazo de 30 dias após a entrada em vigor da Lei do SIADAP, os membros do Governo aprovam os objectivos de cada serviço para o ano de 2008.

- 3 - Determinar que no prazo de 30 dias após a entrada em vigor da Lei do SIADAP, as cartas de missão e os contratos de gestão dos dirigentes máximos e dos dirigentes superiores de 2.º grau dos serviços da administração directa e indirecta do Estado devem ser elaborados ou revistos, em articulação com os objectivos fixados aos respectivos serviços nos termos dos n.ºs 1 e 3, e de acordo com as recomendações constantes do Anexo I à presente deliberação e da qual faz parte integrante.
- 4 - As cartas de missão e os contratos de gestão dos dirigentes máximos devem consagrar os objectivos de gestão dos recursos humanos, financeiros e materiais afectos ao serviço, descritos no Anexo II à presente deliberação e da qual faz parte integrante.
- 5 - A avaliação intercalar dos dirigentes máximos dos serviços, pelo desempenho no ano de 2008, assenta, designadamente, na avaliação dos resultados atingidos nos objectivos relacionados com as missões dos serviços e no cumprimento dos objectivos constantes do Anexo II, traduzindo-se na sua «superação», no seu «cumprimento» ou no seu «incumprimento».
- 6 - O incumprimento de qualquer um dos objectivos constantes do Anexo II determina, no âmbito da avaliação intercalar dos dirigentes máximos dos serviços, a não atribuição da distinção de mérito prevista no Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública.
- 7 - A avaliação dos dirigentes intermédios e dos demais trabalhadores será feita no integral cumprimento do disposto na Lei do SIADAP pelo que a todos, no início de 2008, devem ser fixados objectivos e estabelecidas as competências por que serão avaliados.
- 8 - A presente deliberação é aplicada, com as devidas adaptações, aos serviços, cargos e carreiras que tenham sistemas específicos ou adaptados de avaliação.

Presidência do Conselho de Ministros, 27 de Dezembro de 2007

O Primeiro-Ministro

Anexo I

Carta de Missão

Breves recomendações para a sua elaboração

A consagração no Estatuto do Pessoal Dirigente de uma carta de missão a outorgar pelo membro do Governo ao titular de cargo de direcção superior de 1.º grau, constitui um instrumento inovador indispensável ao desenvolvimento de uma cultura de gestão por objectivos na Administração Pública e que deve ser a base da avaliação de desempenho dos dirigentes máximos dos serviços públicos.

O Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) prevê também que os dirigentes superiores de 2.º grau assinem com o dirigente máximo do serviço uma carta de missão, onde são definidos os objectivos de eficácia, eficiência e qualidade a atingir no decurso do exercício de funções, bem como os indicadores de desempenho.

Apresentam-se as seguintes recomendações, com o objectivo de apoiar os membros do Governo na elaboração de cartas de missão:

1. A carta de missão deve ser um documento sintético, não ultrapassando 2 páginas (frente e verso), se possível, que deve indicar a missão do organismo, identificar os serviços prestados e as orientações estratégicas fixadas.
2. A definição da missão deve explicitar de forma sintética a razão da existência do serviço, tendo por base a lei orgânica do serviço e demais legislação aplicável.
3. Na identificação dos principais serviços prestados, devem identificar-se produtos finais e tipos de beneficiários/utentes.

4. As orientações estratégicas devem traduzir o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano para a respectiva área, ou outras opções fundamentais formuladas pelo Governo para o serviço.
5. Objectivos a atingir:
 - Os objectivos do dirigente devem ser definidos de forma clara, acompanhados dos respectivos indicadores de desempenho, para posteriormente serem avaliados os resultados obtidos. Assim, devem, sempre que possível, ser formulados objectivos quantificáveis. Os indicadores de desempenho são essenciais para uma mais fácil avaliação futura. Pode haver correspondência total ou parcial com os objectivos do serviço;
 - É aconselhável definir objectivos calendarizados de forma à realização progressiva dos objectivos finais da comissão do serviço. Considerando que a avaliação de desempenho tem carácter anual, sem prejuízo dos compromissos assumidos na carta de missão para o período da comissão de serviço, os objectivos podem ser fixados/desdobrados para cada ano da comissão de serviço ou para o período que falta cumprir;
 - Atendendo à especificidade funcional de cada serviço, devem ser fixados objectivos de eficácia, eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, para além dos objectivos de gestão de recursos humanos, financeiros e materiais afectos ao serviço constantes no Anexo II.

1 Exemplos de objectivos de eficácia na prestação do serviço:

- elevar em ...% o número de cidadãos ou clientes (externos ou internos) atendidos, colocados ou assistidos;
- elevar em ...% o número de serviços prestados ou produtos fornecidos (ex.: certificações, inspecções, colocações, cuidados de saúde, assistência social,...);

- implementar o projecto de início de prestação do serviço “x” até xx/yy/zz.

2 Exemplos de objectivos de eficiência na prestação do serviço:

- melhorar em (...) os rácios de custos por serviço prestado/produto fornecido;
- implementar o projecto de simplificação/racionalização/automatização dos processos “x”, “y” e “z” até xx/yy/zz;
- fundir, reduzir e automatizar o número de formulários (n.º ou %);
- aumentar em ...% as relações não personalizadas na prestação de serviços públicos (transacções automáticas – telefone, Internet,...);
- melhorar em ...% rácios trabalhador/utente , trabalhador/serviços prestados, ou trabalhador/produtos fornecidos.

3 Exemplos de objectivos de qualidade na prestação do serviço:

- diminuir o tempo médio de resposta aos cidadãos/clientes/utentes em ... (licenciamentos, reclamações, pedidos, certidões,...);
- diminuir em ... o tempo médio de resolução de processos/emissão de pareceres/concursos;
- diminuir o numero ou % de erros/reclamações na prestação do serviço;
- implementar um mecanismo de avaliação do grau de satisfação dos cidadãos/clientes externos e internos/utentes até xx/yy/zz;
- aumentar em ...% o grau de satisfação dos cidadãos/clientes externos e internos/utentes.

Anexo II

Objectivo 1 – Melhorar a economia dos recursos afectos ao funcionamento do serviço

Indicador de desempenho

$$\frac{DF_n}{ODF_n}$$

em que:

- DF corresponde às despesas de funcionamento, calculadas pela soma das rubricas de classificação económica “Despesas com o pessoal”, “Aquisição de bens e serviços correntes” e “Outras Despesas Correntes”;
- ODF corresponde ao orçamento para despesas de funcionamento, calculado pelo orçamento inicial para despesas de funcionamento, deduzido das cativações; inclui alterações orçamentais/gestão flexível, desde que por contrapartida de rubricas do orçamento do próprio serviço;
- Ano n, corresponde ao ano de avaliação.

Grau de cumprimento do Objectivo 1

(valor do indicador de desempenho no ano de avaliação)

<i>Superação</i>	<i>Cumprimento</i>	<i>Incumprimento</i>
< 0.95	[0.95;1.0]	> 1.0

Em alternativa, no caso de dirigentes de serviços com prestação directa de serviços a utentes (cidadãos e/ou empresas), pode-se optar pelo seguinte indicador de desempenho:

Indicador de desempenho

$$\frac{\frac{DF_n}{DF_{n-1}}}{\frac{D_n}{D_{n-1}}}$$

em que:

- DF corresponde às despesas de funcionamento, calculadas pela soma das rubricas de classificação económica “Despesas com o pessoal”*, “Aquisição de bens e serviços correntes”** e “Outras Despesas Correntes”;

(*) Às despesas com o pessoal no ano n é deduzido o valor correspondente a $(RCP_n \times t)$, que representa o efeito nas “Remunerações Certas e Permanentes” (RCP) decorrente da actualização da tabela salarial no ano n (à taxa t);

(**) Às despesas com aquisição de bens e serviços no ano n é deduzido o valor correspondente a $(ABS_n \times IPC)$, que representa o efeito nas despesas com a aquisição de bens e serviços (ABS) decorrente da inflação no ano n (medido pela variação média dos últimos 12 meses do IPC, à data de 30 de Novembro do ano n);

- D corresponde à dimensão da actividade de prestação de serviços a utentes, expressa por um indicador representativo dessa actividade***;

(***) A propor pelo dirigente do serviço (e.g. número de serviços prestados a utentes, número de produtos fornecidos a utentes, número de utentes atendidos, etc.);

- Ano n, corresponde ao ano de avaliação.

Grau de cumprimento do Objectivo 1 (Alternativa)

(valor do indicador de desempenho no ano de avaliação)

<i>Superação</i>	<i>Cumprimento</i>	<i>Incumprimento</i>
< 0.95 ^(a)	[0.95;1.0]	> 1.0

- a) São excluídos os dirigentes dos serviços que, no ano n, não cumpram o orçamento, situação revelada por uma execução orçamental superior a 100% (neste caso, o grau de cumprimento do objectivo 1 é o “cumprimento”).

Objectivo 2 – Cumprimento dos prazos de pagamento a fornecedores

Indicador de desempenho = Prazo Médio de Pagamento (PMP)

a fornecedores do serviço, medido em dias

Grau de cumprimento do Objectivo 2

PMP do ano anterior	<i>Superação</i>	<i>Cumprimento</i>	<i>Incumprimento</i>
< 40d	PMP ≤ 15d	15d < PMP ≤ 30d	PMP > 30d
≥ 40d ⁽¹⁾	> 25%	[15%;25%]	< 15%

Legenda:

(1) Para os serviços que, no ano anterior, tenham praticado um PMP superior ou igual a 40 dias, o grau de cumprimento do objectivo para o ano mede-se através da redução anual, em percentagem, do PMP (e.g. um serviço que, no ano anterior, tenha praticado um PMP superior ou igual a 40 dias, supera o seu objectivo caso atinja uma redução anual do PMP superior a 25%).

Objectivo 3 – Aplicar, nos termos da Lei, o sistema de avaliação de desempenho a 100% dos trabalhadores do serviço, assegurando a qualidade do processo de aplicação.

Indicador de desempenho = Rácios universalidade (U) e qualidade (Q) de aplicação do sistema de avaliação do desempenho.

Em que:

U = Percentagem (A / T) de trabalhadores avaliados (A) sobre o total de efectivos (T) sujeitos a avaliação;

Q₁ = Percentagem (F / A) de pareceres favoráveis (F) da Comissão Paritária sobre o número de trabalhadores avaliados (A);

Q₂ = Percentagem (R / A) de reclamações (R) submetidas a apreciação do Dirigente máximo sobre o número de trabalhadores avaliados (A).

Grau de cumprimento do Objectivo 3

(Valor do indicador de desempenho no ano de avaliação)

<i>Indicador</i>	<i>Superação</i>	<i>Cumprimento</i>	<i>Incumprimento</i>
Universalidade	U = 100 %	U = 100 %	U < 100 %
Qualidade *	Q ₁ ≤ 5 %	Q ₁ > 5 %	-
	Q ₂ ≤ 10 %	Q ₂ > 10 %	-

* Aplicar-se-á o rácio Q₂ apenas nos casos em que não exista ou não esteja constituída a Comissão Paritária no serviço em causa.