



FENPROF – FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PROFESSORES

Parecer da FENPROF

sobre a versão de 16-04-2026 do projeto de
Portaria de regulamentação do regime de avaliação do desempenho
previsto no n.º 7 do artigo 23.º do Anexo I da Lei n.º 55/2025
(Estatuto da Carreira de Investigação Científica)

A Federação Nacional dos Professores (FENPROF) vem, pelo presente, apresentar a sua análise e emitir parecer sobre a versão datada de 16 de abril de 2026 do projeto de Portaria que visa regulamentar o regime de avaliação do desempenho aplicável à carreira especial de investigação científica nos Laboratórios do Estado e em outros serviços da administração direta e indireta do Estado, nos termos do Estatuto da Carreira de Investigação Científica (ECIC), aprovado pela Lei n.º 55/2025, de 28 de abril.

A FENPROF regista que esta nova versão do articulado proposto pelo Governo **introduz alterações ao modelo de avaliação inicialmente apresentado que vão ao encontro de algumas das suas preocupações e reivindicações**, expressas no parecer que enviou ao governo em 23 de fevereiro de 2026 sobre a versão então em apreciação, bem como nas reuniões realizadas nos dias 25 de fevereiro e sete de abril, o que constitui um desenvolvimento positivo. Contudo, **a FENPROF considera que tais alterações são ainda insuficientes para alterar a natureza estrutural do modelo proposto**.

Com efeito, **o atual projeto de Portaria mantém, no essencial, a estrutura do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), limitando-se a introduzir ajustamentos de alcance reduzido**. Trata-se, assim, da importação de um modelo concebido para a generalidade da Administração Pública e, em particular, para as carreiras do regime geral, o que desvirtua o regime de avaliação que deveria resultar diretamente do ECIC.

No entender da FENPROF, **esta opção do governo contraria a lógica e os princípios do ECIC, que consagra uma carreira especial com especificidades próprias, exigindo um modelo de avaliação adequado à natureza da atividade científica**. Para além disso, o modelo que o governo insiste em propor **não assegura, de forma clara, uma avaliação rigorosa e justa da atividade dos investigadores, podendo dar origem a situações de desigualdade e falta de equidade**, designadamente entre investigadores integrados em diferentes entidades ou em distintas unidades orgânicas.

Assim, e sem prejuízo das alterações introduzidas, a FENPROF considera que o diploma continua a apresentar limitações estruturais relevantes, não podendo, por isso, merecer parecer favorável desta Federação.

Análise na especialidade

A análise que se segue encontra-se organizada por temas, atendendo à natureza transversal das matérias em apreciação. Para cada um desses temas, identificam-se os aspetos desta nova versão do projeto de Portaria que, no entendimento da FENPROF, devem ser revistos, clarificados ou corrigidos.

1. Sobre o modelo de avaliação adotado (SIADAP vs ECIC)

Não obstante as alterações introduzidas face às versões anteriores do projeto de Portaria, a FENPROF constata que **o modelo de avaliação proposto continua a assentar, no essencial, na estrutura e lógica do SIADAP, designadamente na sua organização em torno dos parâmetros “resultados” e “competências”, bem como na utilização de instrumentos e procedimentos que lhe são próprios.**

A introdução de um sistema de referencial de pontos e de valoração quantitativa das atividades não altera esta realidade, antes reforçando a natureza instrumental do modelo e traduzindo-se num acréscimo de formalização do processo avaliativo, sem que se verifique uma reconfiguração material orientada para a especificidade da atividade científica.

A FENPROF reitera, portanto, que esta opção não é adequada à avaliação do desempenho na carreira de investigação científica. Com efeito, a atividade científica caracteriza-se por uma elevada diversidade de perfis, funções e resultados, que não são, em muitos casos, suscetíveis de avaliação através de métricas padronizadas ou de instrumentos concebidos para funções de natureza administrativa.

O ECIC estabelece um enquadramento próprio, que valoriza a especificidade da atividade científica e pressupõe que a avaliação assente predominantemente em critérios científicos, sendo realizada por órgãos científicos ou técnico-científicos com competência adequada à natureza das funções desempenhadas.

Neste contexto, **o ECIC prevê a adoção de um regime próprio de avaliação, com as adaptações necessárias do SIADAP, o que no entender da FENPROF pressupõe apenas uma conformação material do modelo às especificidades da atividade científica.** A FENPROF considera que essa adaptação não se encontra suficientemente assegurada no projeto de portaria em apreciação, que mantém, sem alterações relevantes, a estrutura dual “resultados/competências”, os instrumentos de avaliação e os mecanismos de diferenciação de desempenho típicos do SIADAP.

No entender desta Federação, o modelo proposto neste projeto de Portaria continua a afastar-se da lógica prevista no ECIC, ao centrar o processo avaliativo em estruturas de natureza administrativa e hierárquica, designadamente nas chefias e nos responsáveis máximos dos serviços, bem como em procedimentos associados à gestão de recursos humanos, em detrimento de uma avaliação assente em critérios científicos e em órgãos próprios da atividade de investigação. A introdução de dois avaliadores não elimina a centralidade dessas estruturas de natureza hierárquica no processo, na medida em que um deles é nomeado pelo conselho diretivo.

Importa ainda salientar que **a generalidade dos serviços da administração direta e indireta do Estado abrangidos pela presente portaria não dispõe de órgãos científicos ou técnico-científicos, nem se encontra prevista, de forma estruturada, a sua criação.** Nessas circunstâncias, o processo de avaliação tenderá a ser assegurado por estruturas de natureza administrativa, conduzindo a uma funcionalização da avaliação do desempenho dos investigadores, em claro afastamento da lógica científica que deve presidir a este processo, o que não pode merecer o acordo da FENPROF.

Acresce que **a utilização de instrumentos de avaliação assentes nas fichas e metodologias do SIADAP não se revela adequada à especificidade da atividade científica,** podendo gerar dificuldades na sua aplicação prática e interpretações diferenciadas entre entidades, com impacto na coerência e na equidade do sistema de avaliação.

Nestes termos, **a FENPROF considera que o modelo de avaliação adotado não responde às exigências da carreira de investigação científica, devendo ser revisto no sentido da construção de um regime próprio, centrado na avaliação científica e conforme aos princípios estabelecidos no ECIC.**

2. Sobre os parâmetros, critérios de avaliação e instrumentos de avaliação

A FENPROF regista que esta **nova versão do projeto de Portaria introduz progressos no que respeita à definição dos parâmetros e critérios de avaliação,** designadamente ao nível da maior abertura na identificação das atividades relevantes a considerar. Regista também que se **passa a prever a publicação prévia, por cada unidade orgânica, de um referencial de objetivos e pontos,** incluindo ponderações relativas das vertentes de atividade, valoração em pontos dos itens de atividade e limites máximos de valoração por item. Ainda assim, a FENPROF considera que **a opção de base por um modelo assente na estrutura do SIADAP continua a condicionar o desenho global do sistema,** limitando a sua adequação às especificidades da atividade científica. Com efeito, a avaliação mantém-se estruturada em torno dos parâmetros “resultados” e “competências”, com base na definição prévia de objetivos e respetivos indicadores, o que levanta dificuldades quando aplicado a uma atividade caracterizada por elevada diversidade de perfis, funções e contextos de atuação.

Sobre o sistema de referencial de pontos introduzido nesta nova versão do projeto de portaria, a FENPROF considera que, embora possa representar uma tentativa de conferir maior previsibilidade e transparência ao processo avaliativo, não resolve as reservas anteriormente suscitadas. Pelo contrário, a FENPROF vê com preocupação o facto de esse **referencial de pontos poder servir para acentuar uma lógica de quantificação da atividade científica, favorecendo a acumulação de métricas e a diversificação formal de atividades em detrimento de uma apreciação qualitativa e integrada do mérito científico**, tal como aconteceu com os regulamentos de avaliação de desempenho aplicados em muitas instituições de ensino superior públicas. Esta preocupação é reforçada pela **previsão de limites máximos de valoração por item, que pode penalizar percursos científicos mais concentrados ou resultados de elevado impacto numa determinada vertente de atividade**. Acresce que a definição de **um referencial ao nível de cada unidade orgânica levanta reservas quanto à coerência e equidade do sistema**, na medida em que isso pode dar origem a referenciais distintos entre entidades e a práticas avaliativas diferenciadas para investigadores em situações comparáveis.

Não obstante a introdução da alínea f) do n.º 4 do artigo 5.º, que permite considerar outras atividades relevantes, a FENPROF entende que **subsistem dúvidas quanto à capacidade do modelo para abranger, de forma adequada, a diversidade efetiva das funções desempenhadas pelos investigadores**. As atividades tipificadas e os indicadores associados revelam uma **orientação marcadamente próxima do modelo académico, podendo não refletir de forma equilibrada outras dimensões da atividade científica desenvolvida em diferentes contextos institucionais**.

A FENPROF julga ainda que **a definição dos objetivos e dos respetivos indicadores se encontra fortemente influenciada pelo enquadramento institucional**, podendo traduzir-se numa subordinação quase exclusiva da atividade do investigador às prioridades e orientações da entidade. Para a FENPROF, **esta configuração levanta reservas quanto à salvaguarda da autonomia do exercício da profissão e da atividade de investigação**, na medida em que poderá, em certos contextos, condicionar o desenvolvimento dessa atividade à orientação do responsável hierárquico.

Anteriormente, a FENPROF havia já assinalado problemas associados à valorização da captação de financiamento como critério relevante de avaliação. Esta dimensão mantém-se no modelo proposto, podendo **potenciar distorções na avaliação do desempenho, na medida em que o acesso a financiamento competitivo depende frequentemente de fatores externos ao controlo do investigador e não constitui, por si só, um indicador direto da qualidade científica do trabalho desenvolvido**.

A FENPROF regista **positivamente a introdução do n.º 3 do artigo 5.º, que prevê a redução proporcional dos limiares de pontuação de referência em situações de impedimento, designadamente licença parental, doença prolongada ou exercício de cargos públicos**. Esta solução vai ao encontro da necessidade de impedir que situações legalmente protegidas ou alheias à vontade do investigador produzam efeitos negativos na

avaliação. Ainda assim, **importa assegurar que esta previsão seja densificada e aplicada de forma uniforme, de modo a garantir efetiva neutralização dos efeitos desses impedimentos.**

No que respeita à avaliação dos resultados, a FENPROF considera que **a utilização da média ponderada prevista no n.º 3 do artigo 6.º corresponde a uma evolução positiva**, em linha com o que havia sido defendido pela FENPROF. Contudo, apesar de a nova redação do n.º 4 do artigo 6.º remeter as ponderações para referenciais previamente aprovados pelo órgão científico ou técnico-científico do serviço e aplicáveis a investigadores que exerçam funções semelhantes dentro da mesma categoria, **subsistem reservas quanto à possibilidade de diferentes entidades ou unidades orgânicas definirem referenciais distintos, com impacto na coerência e na equidade do sistema de avaliação.**

Por outro lado, para a FENPROF, a consideração de condicionantes externas à realização dos objetivos, embora prevista no diploma, permanece insuficientemente densificada, **não sendo claramente assegurados mecanismos que garantam a neutralização de efeitos negativos na avaliação, quando o incumprimento decorra de fatores alheios ao controlo do investigador.**

No que respeita à avaliação das competências, a FENPROF considera **positivo que a classificação final do parâmetro “Competências” também passe a resultar da média ponderada das pontuações atribuídas nas diferentes competências avaliadas**, conforme previsto no n.º 2 do artigo 8.º do novo projeto de portaria. Apesar de esta alteração permitir reconhecer a relevância diferenciada das várias dimensões avaliadas, **mantém-se a reserva de fundo quanto à adequação da avaliação de competências comportamentais de natureza transversal à especificidade da atividade científica.**

3. Sobre os intervenientes no processo de avaliação

Esta nova versão do projeto de portaria **mantém as fragilidades anteriormente identificadas pela FENPROF quanto à definição e ao papel dos intervenientes no processo de avaliação**, designadamente no que respeita à articulação entre estruturas de natureza científica e estruturas de natureza administrativa.

Apesar das alterações introduzidas, **o novo articulado não assegura, de forma consistente, a centralidade de órgãos científicos ou técnico-científicos na condução do processo avaliativo**, mantendo um peso significativo de estruturas e instâncias de natureza hierárquica, designadamente ao nível dos avaliadores — já que um é designado pelo conselho diretivo, nos termos do artigo 14.º — e do dirigente máximo do serviço, não ficando, ainda assim, claramente assegurada a predominância de critérios de natureza científica na avaliação do desempenho.

Na verdade, esta configuração decorre, em larga medida, da realidade já assinalada pela FENPROF, segundo a qual **a generalidade dos serviços da administração direta e indireta do**

Estado abrangidos pela presente portaria não dispõe de órgãos científicos ou técnico-científicos, nem se encontra prevista, de forma estruturada, a sua criação.

Neste contexto, o diploma recorre a soluções supletivas, designadamente através da constituição de comissões para efeitos de avaliação, nos termos do n.º 4 do artigo 16.º. Contudo, no entender da FENPROF, **a composição e o modo de designação dessas comissões não asseguram, de forma suficientemente clara, a predominância de competências científicas nem as necessárias garantias de independência.**

Acresce que **o modelo previsto concentra no dirigente máximo do serviço funções relevantes, ou mesmo determinantes, em diferentes momentos do processo avaliativo**, designadamente na presidência do conselho coordenador da avaliação, na presidência da comissão de avaliação quando não exista ou não seja possível constituir órgão científico ou técnico-científico, na homologação das avaliações e na decisão das reclamações, o que levanta reservas quanto à separação funcional e às garantias de imparcialidade do sistema.

Por outro lado, a FENPROF antecipa que, em contextos institucionais com um número reduzido de investigadores, a composição destas comissões pode conduzir a situações em que investigadores participam na apreciação de processos próximos, ou com impacto direto nas suas próprias condições de carreira, configurando um **circuito decisório fechado**.

Nestas condições, o processo de avaliação tende a ser assegurado por estruturas de natureza administrativa, designadamente chefias e responsáveis hierárquicos, com eventual intervenção de serviços de recursos humanos. A FENPROF considera que esta configuração, conjugada com a margem de discricionariedade já evidenciada na definição e apreciação dos resultados, contribui para **uma acentuada concentração de poder nos avaliadores e nas instâncias hierárquicas do processo**.

O facto de esta nova versão de projeto de portaria **passar a prever dois avaliadores, um designado pelo conselho diretivo e outro pelo órgão científico ou técnico-científico, não elimina esta concentração de poder**, na medida em que não se encontram previstos mecanismos claros de articulação ou resolução de divergências entre os avaliadores, mantendo-se, além disso, a influência de natureza hierárquica no processo.

O resultado é um modelo em que a avaliação do desempenho dos investigadores assume uma natureza predominantemente funcional, afastando-se de uma lógica de apreciação científica e aproximando-se de um modelo de gestão administrativa do desempenho.

Por outro lado, a FENPROF antecipa também que a ausência de um quadro institucional claro e uniforme no que respeita aos intervenientes no processo avaliativo pode dar origem a **soluções diferenciadas entre entidades, com impacto na coerência global do sistema e na equidade entre investigadores**.

4. Sobre a diferenciação de desempenhos

O projeto de portaria mantém o **regime de diferenciação de desempenhos assente em quotas, nos termos do artigo 19.º, limitando a atribuição das menções de avaliação mais elevadas a uma percentagem previamente definida, em linha com o modelo do SIADAP.**

A FENPROF considera que esta **solução é totalmente desajustada no âmbito da carreira de investigação científica**, na medida em que introduz uma limitação administrativa à atribuição das menções qualitativas superiores, independentemente do mérito efetivo do desempenho dos investigadores. Com efeito, as atividades que integram a avaliação do desempenho dos investigadores — desde logo a produção científica e a participação em projetos e outras dimensões da atividade de investigação — são, na sua maioria, já objeto de avaliação por pares, em processos exigentes e altamente seletivos, que incorporam mecanismos próprios de diferenciação de desempenho.

A aplicação de quotas no contexto da avaliação interna traduz-se, assim, numa artificialização do processo avaliativo, limitando o reconhecimento do mérito já aferido em sede de avaliação científica e podendo conduzir a situações de desigualdade entre investigadores. Acresce que este regime implica, na prática, a necessidade de ajustamento das avaliações para cumprimento de percentagens pré-definidas, podendo conduzir à revisão de apreciações técnicas com base em critérios essencialmente quantitativos. Esta configuração reforça a dimensão administrativa do processo de avaliação do desempenho, atribuindo um papel relevante a instâncias como o conselho coordenador da avaliação e ao dirigente máximo do serviço na harmonização dos resultados, em detrimento de uma apreciação assente exclusivamente no mérito científico, o que a FENPROF rejeita categoricamente.

Para além disso, a FENPROF considera que **a limitação das menções mais elevadas pode traduzir-se em constrangimentos à progressão na carreira e à evolução remuneratória, afetando a valorização dos investigadores e a previsibilidade do seu percurso profissional.** Tal efeito é particularmente relevante, na medida em que pode comprometer os objetivos de recrutamento e retenção de investigadores que se encontram subjacentes ao ECIC e expressamente invocados no preâmbulo do projeto de portaria.

Consequentemente, a FENPROF considera que **o artigo 19.º deverá ser eliminado ou revertido no seu sentido**, passando, neste caso, a ser constituído pelo ponto único «À diferenciação de desempenho dos investigadores **não se aplica o disposto no artigo 75.º do SIADAP.**»

A FENPROF considera, ainda, que a eventual introdução do regime de quotas na avaliação dos investigadores que prestam serviço nos Laboratórios do Estado e em outros serviços da administração direta e indireta do Estado, conforme previsto na atual versão de projeto de Portaria, criaria um elevado **risco de tentativas abusivas de utilização desse mecanismo na avaliação dos investigadores que prestam serviço em Instituições de Ensino Superior** públicas e suas dependentes, aos quais não se aplica nem a portaria, nem,

manifestamente, o regime de quotas ou o SIADAP. Tal risco encontra-se ainda potenciado por uma redação do n.º 1 do artigo 19.º que, embora não sendo essa a sua intenção, se presta a ambiguidades e interpretações indesejadas e abusivas.

Sendo a posição da FENPROF relativamente a esse artigo a sua eliminação ou reversão, conforme acima proposto, considera-se complementarmente que, na eventualidade de manutenção na Portaria da referência ao artigo 75.º do SIADAP, seria imperioso salvaguardar explicitamente que a sua aplicação é exclusiva ao estrito âmbito da Portaria, excluindo explicitamente a generalidade da carreira especial regulada pelo ECIC. Uma redação mitigadora de riscos, disfuncionalidades e litigância, no indesejável caso de tal manutenção, seria «Art.º 19.º, 1. **Ao contrário da situação geral dentro da carreira, à diferenciação de desempenho dos investigadores abrangidos pela presente Portaria aplica-se o disposto no artigo 75.º do SIADAP.**»

5. Sobre o regime transitório

O novo projeto de portaria mantém a norma transitória autónoma introduzida na versão do projeto de portaria datada de 17 de março de 2026, constante do artigo 4.º, que prevê um procedimento excecional de avaliação por ponderação curricular para períodos anteriores à entrada em vigor do diploma que não tenham sido objeto de avaliação.

Com efeito, a consagração de um procedimento excecional de avaliação por ponderação curricular, abrangendo períodos anteriores à entrada em vigor do diploma que não tenham sido objeto de avaliação, permite criar um enquadramento para a regularização de situações em atraso, com relevância para efeitos de contabilização de pontos e alteração de posicionamento remuneratório. A FENPROF considera que **esta solução é positiva, na medida em que contribui para ultrapassar bloqueios existentes na progressão na carreira. Para além disso, a salvaguarda dos atos já praticados nos processos avaliativos em curso, prevista no artigo 2.º, n.º 4, reforça a proteção dos investigadores face a eventuais efeitos retroativos do novo regime.**

No entanto, a ausência de uma referência expressa ao período temporal a considerar — designadamente à data de 2004, tal como previsto em versões anteriores do projeto e em coerência com o regime legal aplicável — levanta reservas quanto ao alcance efetivo do regime transitório, podendo abrir espaço a interpretações restritivas e a uma eventual redução do período a considerar para efeitos de progressão. Neste sentido, **a FENPROF considera que a portaria deve consagrar de forma clara e inequívoca o período temporal abrangido, de modo a garantir segurança jurídica, uniformidade de aplicação e respeito pelos direitos adquiridos dos investigadores.**

Acresce que, nesta nova versão do articulado, **o modelo não prevê expressamente a intervenção do conselho coordenador da avaliação na definição de critérios, valorações e demais elementos estruturantes do processo de ponderação curricular, eliminando**

igualmente a referência à organização dos períodos de avaliação com base em ciclos de natureza trienal. Paralelamente, a nova redação do n.º 3 do artigo 4.º passa a prever que o procedimento depende de requerimento do investigador, a apresentar até 30 de junho de 2026, deixando de estar associado à publicitação prévia de critérios definidos pelo conselho coordenador da avaliação. Acresce que **o facto de o procedimento depender da iniciativa do investigador pode introduzir assimetrias na aplicação do regime.**

Por outro lado, a FENPROF considera que **a produção de efeitos das avaliações para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório apenas a partir de 1 de janeiro de 2027 levanta questões quanto à valorização atempada do desempenho já realizado.** Para além disso, a nova versão do diploma **deixa de prever a relevância dos pontos excedentários para efeitos de futura progressão na carreira,** o que constitui um inaceitável recuo face à versão anterior do projeto.

Importa ainda considerar que o processo previsto implica a realização de avaliações relativas a um período temporal muito alargado, superior a duas décadas, num prazo que, face à complexidade das situações a apreciar, se afigura particularmente exigente. Acresce que o calendário efetivo de execução do regime depende de um conjunto de etapas prévias — cuja natureza foi parcialmente alterada na nova versão, designadamente pela eliminação da necessidade de definição prévia de critérios pelo conselho coordenador da avaliação — cuja concretização não se encontra temporalmente densificada, introduzindo um grau adicional de incerteza quanto à viabilidade do cumprimento dos prazos estabelecidos.

Neste contexto, embora se reconheçam vários avanços introduzidos, **a FENPROF considera que a nova configuração do regime transitório reduz a sua densificação normativa e pode acentuar o risco de aplicação diferenciada entre entidades, subsistindo aspetos que devem ser clarificados, de modo a assegurar uma aplicação uniforme, exequível e equitativa do regime transitório.**

Conclusão

A FENPROF reconhece que **a versão do projeto de portaria datada de 16 de abril de 2026 introduz alterações face às versões anteriores, algumas das quais vão ao encontro de preocupações anteriormente manifestadas,** designadamente ao nível da introdução de referenciais de objetivos e pontos, da previsão de dois avaliadores e da consideração de situações de impedimento. Contudo, tais alterações **não alteram a natureza estrutural do modelo de avaliação proposto, que continua a assentar, no essencial, na lógica do SIADAP,** com adaptações de alcance limitado.

Esta **opção revela-se totalmente desajustada à carreira de investigação científica,** tal como configurada no ECIC, na medida em que **não assegura um modelo de avaliação centrado na especificidade da atividade científica nem garante, de forma consistente, uma apreciação baseada predominantemente em critérios científicos.**

Como resulta da análise apresentada, **o regime proposto apresenta fragilidades relevantes ao nível dos parâmetros e critérios de avaliação — designadamente pela introdução de mecanismos de quantificação assentes em referenciais de pontos definidos ao nível de cada unidade orgânica —, da definição dos intervenientes no processo avaliativo — mantendo-se a centralidade de estruturas de natureza administrativa e hierárquica — e da aplicação de mecanismos de diferenciação de desempenho, que podem comprometer a equidade, a transparência e a valorização do mérito científico.**

Acresce que, em vários domínios, **o modelo adotado reforça uma lógica de natureza administrativa e hierárquica, afastando-se das exigências próprias da avaliação da atividade de investigação e podendo condicionar a autonomia do exercício da profissão ou introduzir fatores de desigualdade entre investigadores, designadamente em função da entidade em que se encontram integrados.**

No que respeita ao regime transitório, embora se reconheça a sua relevância para a regularização de situações em atraso, **a nova configuração do modelo reduz a sua densificação normativa e pode acentuar o risco de aplicação diferenciada entre entidades, não garantindo, de forma suficiente, uma aplicação uniforme, exequível e equitativa.**

Nestes termos, e sem prejuízo das melhorias introduzidas em aspetos específicos do articulado, **a FENPROF considera que o projeto de portaria continua a não responder de forma adequada às exigências da carreira de investigação científica, não podendo, por isso, merecer parecer favorável.**

Lisboa, 29 de abril de 2026

O Secretariado Nacional da FENPROF