

Parecer n.º 181/2019

Processo n.º 204/2019

Entidade consulente: Instituto Politécnico de Castelo Branco

I – Factos e pedido

1. O Instituto Politécnico de Castelo Branco solicitou parecer da CADA sobre pedido de acesso de trabalhador de uma Escola que integra este Instituto «a todas as atas do Conselho Coordenador de Avaliação, referentes ao biénio 2015/2016, no âmbito do SIADAP 3» (cf. fls. 1 do processo).
2. A consulente enquadra o seu pedido considerando: «o carater confidencial do processo de avaliação consagrado pelo legislador do art.º 44º da Lei nº 66-B/2007, de 28/12, bem como o acesso aos arquivos administrativos consagrado na LADA»; o facto de o Instituto Politécnico de Castelo Branco integrar «seis Escolas Superiores e, no que diz respeito ao SIADAP, analisa as situações tendo em consideração as diferentes categorias do pessoal não docente e as quotas definidas para cada Escola.»
3. A consulente pretende os seguintes esclarecimentos:
 - «(...) saber se qualquer trabalhador tem direito de acesso às avaliações (incluindo-se as reclamações e pedidos de parecer à Comissão Paritária) referentes a trabalhadores que exercem funções noutras Escolas Superiores.»
 - «(...) saber se devem os trabalhadores ter acesso às avaliações de trabalhadores que detenham categoria diferente da sua, na medida em que não concorrem para as mesmas quotas.»
4. Junto ao processo encontra-se requerimento da trabalhadora a «(...) pedir as Atas das reuniões do Conselho Coordenador da Avaliação dos [anos] de 2015/2016 e 2017/2018.» (Cf. fls. 5 do processo)
5. Por contacto telefónico dos serviços de apoio da CADA, de 22 de maio de 2019, a consulente, através da respetiva Coordenadora dos Recursos Humanos prestou os seguintes esclarecimentos:
 - O procedimento de avaliação de desempenho referente ao biénio 2015/2016 está concluído;
 - O pedido de acesso em causa foi realizado por trabalhador não docente de uma das Escolas Superiores, com a categoria de assistente técnico;
 - As atas do Conselho Coordenador da Avaliação, às quais o requerente pretende aceder, integram informação respeitante ao universo dos trabalhadores não docentes

de cada uma das seis Escolas Superiores, tendo em vista a diferenciação dos desempenhos, segundo uma percentagem;

- As quotas de «*Relevante*» e de «*Excelente*» são atribuídas por unidade orgânica (Escola Superior), por corpo (no caso, não docente) e por categorias de trabalhadores (assistente operacional, assistente técnico e técnico superior).

II – Apreciação jurídica

1. A CADA tem vindo a pronunciar-se sobre o acesso a documentação produzida no âmbito do procedimento de avaliação de desempenho de trabalhadores no exercício de funções públicas, previsto na Lei n.º 66-B/2007, de 28/12, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP) – podem ver-se, considerando apenas o presente ano e o de 2018, e a título de exemplo, os pareceres 188, 262, 342, 346, 404, de 2018 e 48/2019, (todos os pareceres da CADA acessíveis em www.cada.pt).
2. Tem estado, em geral, em equação a conjugação da regra da confidencialidade exarada no artigo 44.º da Lei n.º 66-B/2007 com as disposições sobre acesso contempladas nas leis de acesso a documentação administrativa, presentemente a Lei n.º 26/ 2016, de 22 de agosto (LADA).

A consulta que vem apresentada respeita a esta mesma matéria. Vejamos.

4. Dispõe o artigo 44º da Lei n.º 66-B/2007, de 28/12, sob a epígrafe «*Publicidade*»:
«1 - As menções qualitativas e respetiva quantificação quando fundamentam, no ano em que são atribuídas, a mudança de posição remuneratória na carreira ou a atribuição de prémio de desempenho são objeto de publicitação, bem como as menções qualitativas anteriores que tenham sido atribuídas e que contribuam para tal fundamentação.
2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior e de outros casos de publicitação previstos na presente lei, os procedimentos relativos ao SIADAP 3 têm carácter confidencial, devendo os instrumentos de avaliação de cada trabalhador ser arquivados no respetivo processo individual.
3 - Com exceção do avaliado, todos os intervenientes no processo de avaliação bem como os que, em virtude do exercício das suas funções, tenham conhecimento do mesmo ficam sujeitos ao dever de sigilo.
4 - O acesso à documentação relativa ao SIADAP 3 subordina-se ao disposto no Código do Procedimento Administrativo e à legislação relativa ao acesso a documentos administrativos.»

5. Prevê-se, pois, casos de publicitação obrigatória, situações de confidencialidade e uma subordinação genérica ao CPA e LADA.
6. Deve, desde logo, perceber-se que a confidencialidade sinalizada no número 2 do referido art.º 44º reporta-se ao que a cada trabalhador diga respeito. É a confidencialidade do instrumento de avaliação de cada trabalhador, que fica arquivado no respetivo processo individual.
7. Ora, os procedimentos de avaliação são compostos de fases e integram elementos, que alguns estão desvinculados de cada trabalhador concreto e que não lhe respeitam como destinatário exclusivo.
8. Note-se, por exemplo, as competências do Conselho Coordenador de Avaliação, genericamente estabelecidas no artigo no art.º 58º, nº 1, da Lei nº 66-B/2007, de 28/12 (embora com indicações noutros preceitos). Compete ao referido órgão:
 - a) Estabelecer diretrizes para uma aplicação objetiva e harmónica do SIADAP 3, tendo em consideração os documentos que integram o ciclo de gestão referido no artigo 8.º;*
 - b) Estabelecer orientações gerais em matéria de fixação de objetivos, de escolha de competências e de indicadores de medida, em especial os relativos à caracterização da situação de superação de objetivos;*
 - c) Estabelecer o número de objetivos e de competências a que se deve subordinar a avaliação de desempenho, podendo fazê-lo para todos os trabalhadores do serviço ou, quando se justifique, por unidade orgânica ou por carreira;*
 - d) Garantir o rigor e a diferenciação de desempenhos do SIADAP 3, cabendo-lhe validar as avaliações de Desempenho relevante e Desempenho inadequado, bem como proceder ao reconhecimento do Desempenho excelente;*
 - e) Emitir parecer sobre os pedidos de apreciação das propostas de avaliação dos dirigentes intermédios avaliados;*
 - f) Exercer as demais competências que, por lei ou regulamento, lhe são cometidas.»*
9. Logo se vê que as competências do Conselho Coordenador da Avaliação inscritas nas alíneas a), b) e c) do nº 1 deste artigo 58º referem-se a uma função orientadora do procedimento de avaliação, dirigida aos avaliadores, pelo que nenhuma razão há para estarem cobertas por qualquer regra de sigilo.
10. E, afinal, elas não estão no pensamento do artigo 44.º, não são norma desse artigo.

11. Por isso, o seu acesso deverá obedecer ao disposto no CPA ou, no que nos interessa agora, na LADA.
12. Ora, a regra geral aplicável ao acesso a documentos administrativos encontra-se prevista no art.º 5º, 1, da LADA: *«Todos, sem enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo.»*.
13. Assim, as atas do Conselho Coordenador de Avaliação no que respeitem ao exercício daquelas competências são de acesso livre. O mesmo valerá para outros documentos meramente orientadores.
14. Pode ocorrer que as atas contenham elementos de acesso livre e documentos de acesso reservado, como se verá em seguida. Nesse caso, o que haverá a fazer é cumprir o disposto no art.º 6º, nº 8, da LADA: *«os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada.»*
15. Já as atas do mesmo Conselho que respeitem ao exercício das suas competências quanto à validação de avaliações e apreciação de trabalhadores concretos inserem-se no declarado âmbito da confidencialidade a que se reporta o dito art.º 44º, nº 2, do SIADAP.
16. O mesmo se diga quanto às reclamações e pedidos de parecer à comissão paritária, sendo que a esta cabe, precisamente, apreciar proposta de avaliação a pedido de trabalhador avaliado (artigos 58º e 70º do SIADAP).
17. Aqui torna-se necessário, mais uma vez, conjugar o acesso a esses documentos com o regime do CPA ou da LADA, consoante as circunstâncias.
18. Ora, na vertente de apreciação concreta de trabalhadores, essas atas contêm dados pessoais, constituindo, por isso, documentos nominativos (cf. art.º 3º, nº 1 alínea b) da LADA e art.º 4º, nº 1 do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados).
19. O acesso por terceiro aos documentos nominativos sem o consentimento do titular dos dados só é admissível (cf. nº 5 do art. 6º da LADA): *«b) Se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido e suficientemente relevante, após ponderação, no quadro*

do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação.»

20. Como decorre dos pareceres *supra* enunciados, a CADA, mais recentemente, tem entendido que as atas do Conselho Coordenador de Avaliação, nesses segmentos, podem *«pelo menos, ser do conhecimento dos trabalhadores que integram o mesmo procedimento avaliativo e que delas tenham necessidade para impugnar as suas próprias avaliações»* – parecer n.º 48/2019; que *«é cognoscível pelo requerente a informação nominativa exarada naquelas atas, desde que se reporte a pessoas do mesmo grupo profissional que o seu e desde que tenha pesado na menção atribuída»* - parecer n.º 404/2018. Doutrina que vale, pelas mesmas razões para o que releva da comissão paritária.
21. Este entendimento parece ser aquele que melhor articula o regime do SIADAP com o da LADA.
22. Sendo assim, o acesso a essas atas e a outros documentos indicados na consulta não é de acesso livre e irrestrito, supondo um interesse específico do requerente capaz de suplantar a inicial confidencialidade de que se revestem.
23. A ponderação a efetuar depende de diversos elementos, mas naturalmente que quanto maior a relação entre o procedimento avaliativo do trabalhador que requer o acesso e o do terceiro a cujo processo aquele pretende aceder, quanto mais diretamente possa retirar efeito útil dos documentos solicitados, menor será o obstáculo ao acesso.
24. Note-se que o *supra* exposto não afasta, naturalmente, a hipótese de o acesso ser solicitado com uma outra justificação específica, que sempre haverá de ser analisada no mesmo quadro de ponderação determinado pelo artigo 6.º, 5 da LADA.
25. Recorde-se ainda que as avaliações em si mesmo são em determinadas circunstâncias de divulgação obrigatória, por imposição legal – é, por exemplo, como decorre logo do art.º 44.º, n.º 1, do SIADAP o caso das que são fundamento de mudança de posição remuneratória; e também, com divulgação interna, o reconhecimento de desempenho *«Excelente»*, conforme artigo 51.º, n.º 3 da Lei n.º 66-B/2007, de 28/12.

III – Conclusão

Os documentos do procedimento avaliativo meramente orientadores, sem referência a trabalhadores concretos são de acesso livre;

O acesso por terceiros aos documentos do procedimento de avaliação respeitantes a concretos trabalhadores depende, no quadro da LADA, do preenchimento dos requisitos do seu artigo 6.º, n.º 5.

Comunique-se.

Lisboa, 18 de junho de 2019.

Antero Rôlo (Relator) - Paulo Braga - Fernanda Maçãs - João Miranda - Luís Vaz das Neves - Renato Gonçalves - Alberto Oliveira (Presidente)