

Parecer n.º 109/2024

Processo n.º 52/2024

Queixoso: (A.)

Entidade requerida: Direção-Geral de Política do Mar (DGPM)

I - Factos e pedido

1. Na sequência da notificação do despacho homologatório da sua avaliação do desempenho, do biénio 2021/2022, desempenho adequado e expressão quantitativa de 3,999 valores e por considerar a mesma «*injusta e ilegal*», (A.), técnico superior do mapa de pessoal da Direção-Geral de Política do Mar (DGPM) dirigiu requerimento de reclamação à referida Direção-Geral, solicitando ainda: «(...)

d)A fim de eventual impugnação, no pressuposto de que a presente reclamação não obtenha deferimento, o reclamante requer lhe seja fornecida cópia integral de todas as atas do CCA, incluindo os respetivos anexos, e donde conste o nome de cada um dos técnicos superiores avaliados com “relevante” validado pelo CCA (...).

2. A este pedido a entidade requerida respondeu:

(...) foi dado conhecimento ao trabalhador do ato homologatório da avaliação, foram entregues ao ora reclamante, conforme consta de email de 15/12/2023, em anexo, cópias das Atas n.º 1 e 2, de 7 e de 15 de novembro de 2023, do Conselho Coordenador de Avaliação (CCA), devidamente anonimizadas considerando que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 44.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, na sua redação atual, os procedimentos relativos ao SIADAP 3 têm carácter confidencial (sem prejuízo das situações de publicitação obrigatória previstas naquele diploma), encontrando-se referente ao ciclo avaliativo 2021/2022 ainda em curso./ As atas do CCA em versão integral e, bem assim, as fichas de avaliação contêm dados pessoais, nos termos definidos pelo Regime Geral de Proteção de Dados, pelo que o acesso às mesmas deverá acautelar o estrito cumprimento dos normativos vigentes de forma a assegurar a devida proteção de dados pessoais./ Nessa conformidade, não obstante o reclamante ser detentor da qualidade de interessado no procedimento administrativo

acima referido (...) o acesso aos documentos dele constante é restringido quando os mesmos contenham dados pessoais, como sucede na presente situação./ Acresce que a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA) visa, fundamentalmente, acautelar o direito de acesso, por parte de terceiros, aos documentos administrativos, não sendo aplicável à situação vertente, dada qualidade de interessado no procedimento por parte do ora reclamante, sendo de referir que, ainda que o entendimento fosse distinto, o n.º 3 do artigo 6.º, da LADA contempla a possibilidade de diferimento de acesso em caso de documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos (...)».

3. Na sequência, o requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), nela referindo, *«Porque se mostra fundamental verificar a validade das identidades de cada um dos técnicos superiores avaliados com “relevante” validado pelo Conselho Coordenador de Avaliação (CCA), pois só assim se poderá esclarecer de forma cabal a situação de empate de nota final de avaliação reportada pelo CCA, venho (...) solicitar (...) a intervenção da CADA (...) para que me seja possível aceder a dita informação e, a partir daí, avançar da melhor forma com a contestação e pedido de revisão da nota que me foi atribuída».*
4. Convidada a pronunciar-se sobre a queixa, não foi recebida resposta.
5. Posteriormente, o requerente comunicou à CADA pretender apresentar a queixa *«de forma mais formal», através de um documento vocacionado, e não apenas através de um relato no corpo de texto do email»,* remetendo o referido documento. Neste documento diz: *«A. (...), técnico superior na Direção-Geral de Política do Mar, notificado da redução da sua avaliação de desempenho (2021/2022) de relevante para adequado e tendo requerido para fundamentar a reclamação, o fornecimento das atas integrais do CCA onde figuram os nomes dos técnicos superiores cujas avaliações foram validadas como relevante ou excelente, as mesmas foram-me entregues mas com supressão das classificações e identificação dos técnicos superiores concorrentes com o avaliado na validação do*

Relevante./ Assim, (...) vem apresentar queixa (...) e requerer parecer sobre se o requerente tem (...) direito de que lhe seja fornecida as referidas atas integrais, sem o que não pode fundamentar adequadamente a impugnação do ato homologatório da dita avaliação de desempenho».

6. Por na substância este último documento se tratar da mesma queixa, não tendo havido uma alteração dos factos que a sustentam e que foram transmitidos à entidade requerida, nos termos e para os efeitos do artigo 16.º, n.º 3, da LADA, não se procedeu a novo convite desta para pronúncia.

II - Apreciação jurídica

1. O requerente pretende ter acesso à *«cópia integral de todas as atas do CCA, incluindo os respetivos anexos, e donde conste o nome de cada um dos técnicos superiores avaliados com “relevante” validado pelo CCA»*, visando impugnar a sua avaliação de desempenho no biénio 2021/2022, *«reduzida de «relevante» para «adequado»»* validada pelo Conselho Coordenador da Avaliação, na sequência da aplicação de critérios de desempate.
2. A entidade requerida facultou cópia das atas do CCA *«devidamente anonimizadas»* porque considerou que *«os procedimentos relativos ao SIADAP 3 têm carácter confidencial (...) encontrando-se o referente ao ciclo avaliativo 2021/2022 ainda em curso»*; *«não obstante o reclamante ser detentor da qualidade de interessado no procedimento administrativo (...) o acesso aos documentos dele constante é restringido quando os mesmos contenham dados pessoais, como sucede na presente situação»*; *«a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA) visa, fundamentalmente, acautelar o direito de acesso, por parte de terceiros, aos documentos administrativos, não sendo aplicável à situação vertente, dada qualidade de interessado no procedimento por parte do ora reclamante»* e *«ainda que o entendimento fosse distinto, o n.º 3 do artigo 6.º, da LADA contempla a possibilidade de diferimento de acesso em caso de documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos»*.

3. A intervenção desta Comissão e o parecer que presentemente se emite faz-se num quadro exterior a qualquer interferência no desenrolar do procedimento avaliativo.
4. Intenta-se o melhor esclarecimento do direito de acesso.
5. Na circunstância, há que atender ao disposto na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro (SIADAP), que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública. Prevê o seu artigo 44.º, n.º 4: *«O acesso a documentação relativa ao SIADAP 3 ao disposto no Código do Procedimento Administrativo e à legislação relativa ao acesso a documentos administrativos»*.
6. A CADA tem-se pronunciado em inúmeros pareceres sobre o acesso a documentação produzida no âmbito da avaliação de desempenho regulada pelo SIADAP, particularmente sobre acesso a procedimentos avaliativos de terceiros, por requerente que integre o mesmo procedimento avaliativo e com o qual concorram num sistema de quotas para progressão na carreira; veja-se, recentemente, o Parecer n.º 4/2024 (acessível, como todos, em www.cada.pt) que remete para o Parecer n.º 291/2023 e este, citando outros, onde se diz:
«2. (...) recorde-se, para o efeito, o Parecer n.º 181/2019 (...):/ «(...) 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 nº 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 6.º, 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 44.º, 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 58.º e 70.º 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. n.º 5 do art. 6.º 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 44º., nº 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, nº 3 da Lei nº 66- B/2007, de 28/12»./ 3. Deve notar-se que, já após a emissão do parecer acabado de citar, foi aditado um número 9, ao artigo 6.º da LADA, por força do artigo 65.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, com a seguinte redação: «9 - Sem prejuízo das ponderações previstas nos números anteriores, nos pedidos de acesso aos documentos nominativos que não contenham dados pessoais que revelem a origem étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, dados genéticos, biométricos ou relativos à saúde, ou dados relativos à intimidade da vida privada, à vida sexual ou à orientação sexual de uma pessoa, presume-se, na falta de outro indicado pelo requerente, que o pedido se fundamenta no direito de acesso a documentos administrativos»./ 4. De qualquer modo, o essencial da doutrina expendida tem sido reiterado em diversos pareceres mais recentes, seja no âmbito do SIADAP 3, em geral, seja no âmbito do sistema de avaliação de desempenho docente, como se pode ver, nomeadamente, no Parecer n.º 337/2019, cuja doutrina tem sido reiterada em vários outros pareceres, designadamente, n.ºs 79/2021, 130/2021, 131/2021, 199/2021, 256/2021, 279/2021, 328/2021, 337/2021 e, mais recentemente, 12/2022, 20/2022, 29/2022, 46/2022, 115/2022, 2/2023 e 28/2023, 40/2023;60/2023; 113/2023; 130/2023 e 160/2023./5. (...) a doutrina exposta aplica-se aos documentos solicitados pelo requerente, nomeadamente os referentes aos outros trabalhadores, que integrem o mesmo procedimento avaliativo e o mesmo universo de trabalhadores a avaliar, com classificação igual ou superior à sua e com expurgo de específicos elementos pessoais (não funcionais), nos termos do disposto no artigo 6.º, n.º 8, da LADA./ 6. Recorde-se que o reconhecimento do mérito reflete-se diretamente na progressão da carreira, vencimento e na atribuição de prémios de desempenho dos avaliados (cf. artigo 52.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 66-B/ 2007, de 28 de dezembro)./ 7. Como esta Comissão tem repetido, a proteção de dados pessoais não constitui um valor absoluto no ordenamento jurídico./ 8. O conhecimento pelo queixoso dos elementos solicitados afigura-se

essencial para a compreensão da bondade e legalidade do procedimento que reconheceu o desempenho «relevante» a trabalhadores do mesmo universo avaliativo, em seu detrimento e, no final, ao efetivo exercício dos direitos de reclamação e de impugnação da avaliação que lhe foi atribuída.».

7. Assim, sendo aplicável a LADA e conforme a doutrina expendida, o requerente tem o direito de acesso aos elementos da avaliação de desempenho dos trabalhadores que integram o mesmo procedimento avaliativo e que contra ele concorrem num sistema de quotas para progressão na carreira.
8. Deverá, pois, ser facultada a informação solicitada *«classificações e identificação dos técnicos superiores concorrentes com o avaliado na validação do Relevante» e de «Excelente».*
9. Outros dados pessoais ou de contacto pessoal (dados não funcionais) irrelevantes para o próprio procedimento avaliativo, que eventualmente constem das atas, devem ser objeto de expurgo, nos termos do disposto no artigo 6.º, n.º 8, da LADA, sendo que o requerente não os solicita.
10. Ainda que o procedimento avaliativo se encontre em curso e seja aplicável o CPA e não a LADA, conforme decorre do artigo 44.º, n.º 4, da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, a solução não deixará de ser a mesma.
11. Com efeito, no quadro do CPA – sendo o requerente diretamente interessado no procedimento avaliativo e diretamente afetado pelas decisões que neste sejam tomadas –, nos termos do artigo 68.º, n.º 1, tem o direito de consulta e à obtenção de cópias do processo, abrangendo documentos relativos a terceiros, os que sejam relevantes para a tomada da decisão final, sem prejuízo da proteção dos dados pessoais, nos termos da lei, os dados pessoais irrelevantes para o procedimento – cf. artigo 83.º, n.ºs 1 a 3, do CPA.
12. Seja no quadro da LADA ou do CPA, a documentação é acessível ao requerente.

III - Conclusão.

Seja no quadro da LADA seja no do CPA, o requerente tem direito de acesso nas condições expostas.

Comunique-se.

Lisboa, 20 de março de 2024.

Tiago Fidalgo de Freitas (Relator) - Carlos Abreu Amorim - João Miranda - Fernanda Maçãs - Alexandre Sousa Pinheiro - Francisco Lima - Paulo Braga - João Perry da Câmara - Maria Cândida Oliveira - Alberto Oliveira (Presidente)