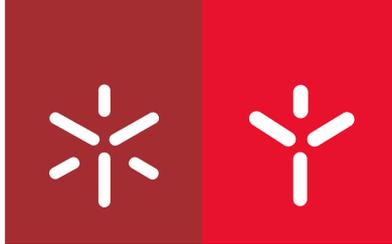


Universidade do Minho
Escola de Direito

Maria Dulce Peres Filipe de Sousa Ribeiro

**O Sistema Integrado de Avaliação do
Desempenho da Administração Pública
nas Autarquias Locais**



Universidade do Minho

Escola de Direito

Maria Dulce Peres Filipe de Sousa Ribeiro

**O Sistema Integrado de Avaliação do
Desempenho da Administração Pública
nas Autarquias Locais**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito das Autarquias Locais

Trabalho realizado sob a orientação da
Professora Doutora Cláudia Viana

Janeiro de 2012

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, ___/___/_____

Assinatura: _____

A elaboração da presente dissertação não seria possível sem um conjunto de apoios, que, reconhecidamente me cumpre agradecer.

Desde logo, e, em primeiro lugar, cumpre-me agradecer ao Município de Vila Verde, na pessoa do Ex. ^{mo} Senhor Presidente da Câmara Municipal, Dr. António Vilela e, em particular, à equipa da Divisão de Recursos Humanos, pela oportunidade única que me proporcionaram em termos de desenvolvimento pessoal e profissional.

À Ex. ^{ma} Senhora Professora Doutora Cláudia Viana, orientadora da presente dissertação de Mestrado, registo a minha gratidão por aceitar orientar esta investigação e pelo apoio incondicional, pela disponibilidade e dedicação que concedeu ao longo da elaboração do trabalho.

Agradeço ao meu Pai, pelo *legado* que me deixou, à minha Mãe, pela inspiração que representa, ao meu Marido e aos meus Filhos, pela cativante presença na minha vida.

O Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública nas Autarquias Locais

As exigências das sociedades modernas e a afirmação de novos valores sociais têm conduzido ao aprofundamento da complexidade das funções do Estado - Administração e à correspondente preocupação de defesa dos direitos dos cidadãos e da satisfação das suas necessidades. Neste contexto, tem vindo a desenvolver-se um reforço das relações entre a Administração e a sociedade, aprofundando a cultura do serviço público, orientada para os cidadãos e para uma eficaz gestão pública que se pautar pela eficácia, eficiência e qualidade da Administração.

Na verdade, a Constituição da República Portuguesa incumbe a Administração de prosseguir os interesses públicos, escolhendo as soluções mais adequadas à concretização do bem-estar. Ora, a concretização do bem-estar exige uma “eficiente eficácia” da Administração Pública, traduzida na otimização dos meios ou recursos a utilizar para a realização dos fins que lhe cabe promover.

Neste sentido, a avaliação do desempenho, ao introduzir novas práticas de gestão elegendo a gestão por objetivos como a grande matriz da mudança, associando os serviços públicos a objetivos e resultados, constitui um instrumento para uma melhor atuação administrativa, orientado à eficácia e eficiência administrativas em prol da prossecução dos interesses públicos.

O novo Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, adaptado aos serviços da administração autárquica através do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro, procurou introduzir na Administração Pública a gestão orientada pelos resultados através de uma nova cultura e valores que se orientam pela lógica gestionária, nomeadamente a orientação para os resultados e a preocupação com a eficiência, economia, eficácia e a qualidade dos serviços públicos. Este sistema assenta numa conceção de gestão dos serviços públicos centrada em objetivos e visa a avaliação dos serviços, dos dirigentes e demais trabalhadores.

Com a presente dissertação, pretende-se dar conta do regime jurídico relativo ao Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública, enquanto ferramenta de gestão orientada para a promoção de uma cultura de mérito, exigência, motivação e reconhecimento, por forma a potenciar os níveis de eficiência e eficácia dos serviços públicos.

The Implementation of the Integrated System on the Evaluation of the Public Administration Performance in Municipal

The demands of modern societies and the affirmation of new social values have led to the deepening of the complexity of state functions - Administration and the related concern of defending the rights of citizens and meeting their needs. In this context, there has been a development of closer relations between the Administration and society, deepening the culture of public service, citizen-oriented and effective public administration that is guided by the effectiveness, efficiency and quality management.

In fact, the Portuguese Constitution instructs the Administration to pursue the public interest by choosing the most appropriate solutions to the implementation of welfare. Now, the realization of well-being requires an "effective efficiency" of public administration, reflected in the optimization of the means or resources to be used to achieve the ends that it can promote.

In this sense, the evaluation of performance by introducing new management practices for electing the management objectives such as the large array of change, involving the public service objectives and results, is a tool for better administrative action, aimed at effective and efficient administrative in favor of pursuing the public interest.

The new Integrated Performance Assessment of Public Administration, approved by Law No. 66-B/2007 of December 28, adapted to the services of local government through Decree No. 18/2009 of 4 September, sought to bring management in public administration guided by the results through a new culture and values that guide managerial logic, such as results orientation and concern with efficiency, economy, efficiency and quality of public services. This system is based on a conception of public service management focused on goals and aims to assess services, managers and other workers.

In this paper, we intend to give an account of the legal regime relating to the Integrated Performance Assessment of Public Administration, as a management tool geared to promoting a culture of merit, need, motivation and recognition in order to enhance the levels of efficiency and effectiveness of public services.

ABREVIATURAS	xvii
INTRODUÇÃO.....	21
PARTE I - AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA	25
CAPÍTULO I - A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO: BREVE REFLEXÃO	27
CAPÍTULO II - A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO ESTABELECIDO NO DECRETO REGULAMENTAR N.º 57/80, DE 10 DE OUTUBRO	31
CAPÍTULO III A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO PREVISTA NO DECRETO REGULAMENTAR N.º 44-A/83, DE 1 DE JUNHO	33
1. Conceito e relevância.....	33
2. Modalidades	34
3. Metodologia.....	35
4. Intervenientes no procedimento.....	35
4.1 Superiores hierárquicos imediato e de segundo nível.....	35
4.2 Dirigente máximo do serviço.....	36
4.3 Comissão paritária de avaliação.....	37
5. Procedimento de classificação.....	38
6. Publicitação	41

CAPÍTULO IV - A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO CONSTANTE DA LEI N.º 10/2004, DE 22 DE MARÇO.....	43
1. Enquadramento geral do sistema de avaliação do desempenho	43
1.1 Objetivos do Sistema de Avaliação do Desempenho.....	46
1.2 Princípios do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública.....	46
1.3 Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública e ciclo anual de gestão.....	47
1.4 Âmbito de aplicação.....	48
2. Procedimento de avaliação do desempenho	48
2.1 Fases do procedimento de avaliação dos recursos humanos.....	49
2.2 Tipos de avaliação.....	50
3. Componentes do Sistema de Avaliação do Desempenho.....	52
3.1 Objetivos.....	53
3.2 Competências.....	54
3.3 Atitude pessoal.....	54
3.4 Avaliação global do desempenho.....	55
4. Relevância da avaliação do desempenho.....	57
4.1 Consideração da avaliação do desempenho.....	57
4.2 Diferenciação e reconhecimento do mérito e excelência.....	59
5. Avaliação dos dirigentes.....	59
6. Intervenientes no procedimento de avaliação.....	61
6.1 Dirigente máximo do serviço.....	62
6.2 Conselho de Coordenação da Avaliação.....	62
6.3 Avaliador.....	64
6.4 Avaliado.....	65
CAPÍTULO V - BREVES CONCLUSÕES.....	67

PARTE II - O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	69
CAPÍTULO I - UMA INTRODUÇÃO AO SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	71
1. Enquadramento legal	71
2. O Sistema Integrado de Gestão e de Avaliação do Desempenho da Administração Pública no contexto da Reforma da Administração Pública	73
CAPÍTULO II - INOVAÇÕES E ESPECIFICIDADES DO “NOVO” SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	89
1. Principais inovações	89
2. Princípios da avaliação do desempenho	94
3. Âmbito de aplicação e especificidades	98
3.1 Trabalhadores das autarquias em exercício de funções no setor empresarial local.....	98
3.2 Trabalhadores vinculados por contrato de trabalho em funções públicas que se encontram a desempenhar funções como membros dos gabinetes de apoio pessoal dos eleitos locais.....	101
3.3 Trabalhadores do Estado que estão a desempenhar funções de eleitos locais em regime de permanência.....	103
3.4 Trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo.....	104
3.5 Trabalhadores que exercem funções ao abrigo de contratos de tarefa ou de avença.....	105
3.6 Especificidades.....	106

4. Sistema Integrada de Gestão e Avaliação da Administração Pública: um sistema de gestão integrado e coerente em prol de eficiência e eficácia da Administração Pública.....	114
4.1 Os princípios da eficiência e da eficácia da Administração Pública.....	114
4.2 O sistema de avaliação de desempenho como instrumento em prol da eficiência e eficácia da Administração Pública.....	118
4.3 Sistema de Planeamento.....	119
4.4 Ciclo anual da gestão.....	120
4.5 Articulação: Subsistemas do SIADAP.....	125
4.6 O SIADAP como ferramenta de gestão ao serviço da estratégia dos Municípios e da sua melhoria organizacional- um exemplo.....	126
5. A responsabilidade do Órgão Executivo e do Conselho Coordenador da Avaliação na estratégia “SIADAP”: acompanhamento e controlo.....	129
5.1 O impacto do envolvimento do Órgão Executivo na estratégia SIADAP e na definição dos objetivos operacionais.	129
5.2 As diretrizes do Conselho Coordenador da Avaliação.....	132

CAPÍTULO III - SIADAP 1 – SUBSISTEMA DE AVALIAÇÃO DAS UNIDADES ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS 141

1. A reorganização dos serviços imposta pelo Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro.....	144
2. Parâmetros de avaliação	159
3. Avaliação dos resultados	160
4. Fixação dos objetivos	160
5. Monitorização e revisão dos objetivos	161
6. Relatório do desempenho da unidade orgânica: resultados alcançados e desvios do QUAR da unidade orgânica.....	163
7. A avaliação do desempenho das unidades orgânicas	164
7.1 Expressão qualitativa da avaliação.....	165

7.2	Distinção de mérito.....	165
7.3	Efeitos da avaliação/ da diferenciação: pressupostos para a alteração de posição remuneratória e para a atribuição de prémios.....	166
8.	Propostas para uma melhor aplicação do regime jurídico.....	170
9.	Breve conclusão.....	172

CAPÍTULO IV - SIADAP 2 – SUBSISTEMA DE AVALIAÇÃO DOS DIRIGENTES..... 175

1.	Nota introdutória: o regime jurídico dos cargos dirigentes na administração local.....	175
2.	Periodicidade da avaliação dos dirigentes.....	176
3.	A avaliação global do desempenho dos dirigentes.....	177
4.	A avaliação dos dirigentes com efeitos na carreira de origem.....	178
4.1	O “direito à carreira” no domínio da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.....	178
4.2	Avaliação dos dirigentes com efeitos na carreira de origem no âmbito da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.....	185
5.	Avaliação intercalar do desempenho dos dirigentes superiores.....	187
5.1	Parâmetros de avaliação.....	187
5.2	Avaliação intercalar.....	188
5.3	Expressão da avaliação intercalar.....	189
5.4	Avaliadores.....	190
5.5	Efeitos da avaliação.....	190
6.	Avaliação intercalar do desempenho dos dirigentes intermédios.....	191
6.1	Parâmetros de avaliação.....	191
6.2	Avaliação intercalar.....	192
6.3	Classificação final.....	193
6.4	Critérios de desempate.....	194
6.5	Expressão da avaliação final.....	195
6.6	Avaliadores dos dirigentes intermédios.....	196

6.7	Efeitos da avaliação.....	197
CAPÍTULO V - SIADAP 3 – SUBSISTEMA DE AVALIAÇÃO DOS		
TRABALHADORES 201		
1.	Periodicidade e requisitos para avaliação.....	201
1.1	Periodicidade e requisitos funcionais para a avaliação.....	201
1.2	Ponderação Curricular – conceito.....	206
1.3	Ponderação Curricular.....	222
1.4	Publicidade.....	223
2.	Metodologia de avaliação.....	225
2.1	Parâmetro de avaliação «resultados».....	226
2.2	Parâmetro de avaliação «competências».....	233
2.3	Avaliação final.....	236
2.4	Critérios de Desempate.....	237
2.5	Reconhecimento de «excelência».....	238
2.6	Diferenciação de desempenho.....	238
3.	Efeitos da avaliação.....	241
3.1	Identificação do potencial de desenvolvimento dos trabalhadores e diagnóstico das necessidades de formação.....	241
3.2	A interdependência entre a alteração das posições remuneratórias e os prémios de desempenho e a avaliação do desempenho.....	245
3.3	Reconhecimento de «desempenho excelente».....	259
3.4	Reconhecimento de «desempenho relevante».....	260
3.5	Menção de «inadequado».....	261
4.	Intervenientes no procedimento de avaliação.....	262
4.1	Avaliador.....	262
4.2	Avaliado – a avaliação de desempenho como direito e dever do trabalhador.....	264
4.3	Conselho Coordenador da Avaliação.....	266
4.4	Comissão Paritária.....	271
4.5	Presidente da Câmara Municipal.....	274

5.	Procedimento de avaliação: fases	276
5.1	Planeamento.....	277
5.2	Autoavaliação e avaliação.....	278
5.3	Harmonização das avaliações.....	279
5.4	Validações e reconhecimentos.....	279
5.5	Reunião de avaliação.....	281
5.6	Da contratualização dos parâmetros de avaliação.....	282
5.7	Apreciação pela comissão paritária.....	284
5.8	Homologação e impugnações.....	284
6.	Monitorização: participação e responsabilidade.....	287
6.1	Participação.....	288
6.2	Responsabilização.....	289
CAPÍTULO VI - O PAPEL DOS DIRIGENTES NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E DE AVALIAÇÃO		295
CAPÍTULO VII - AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DOS TRABALHADORES DAS FREGUESIAS		301
CAPÍTULO VIII - SISTEMA DE INFORMAÇÃO E AÇÕES DE CONTROLO		303
1.	Gestão e acompanhamento do SIADAP 2 e do SIADAP 3	303
2.	Ações de controlo	304
3.	Transparência.....	306
CAPÍTULO IX - REGIME TRANSITÓRIO.....		307
CONCLUSÕES.....		311
BIBLIOGRAFIA.....		321

JURISPRUDÊNCIA.....	339
ANEXOS	341

ABREVIATURAS

Ac	<i>Acórdão</i>
Al	<i>alínea</i>
art.	<i>artigo</i>
CAF	<i>Estrutura Comum de Avaliação</i>
CCA	<i>Conselho Coordenador da Avaliação</i>
CP	<i>Comissão Paritária</i>
CPA	<i>Código do Procedimento Administrativo</i>
CPTA	<i>Código do Processo dos Tribunais Administrativos</i>
CRP	<i>Constituição da República Portuguesa</i>
DGAL	<i>Direção Geral das Autarquias Locais</i>
DGAEP	<i>Direção Geral de Administração e Emprego Público</i>
D.R.	<i>Diário da República</i>
IGAL	<i>Inspeção Geral da Administração Local</i>
p	<i>página</i>
pp.	<i>páginas</i>
n.º	<i>número</i>
QUAR	<i>Quadro de Avaliação e Responsabilização</i>
RCM	<i>Resolução do Conselho de Ministros</i>
Segs.	<i>seguintes</i>
SIADAP	<i>Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública</i>
SIADAP 1	<i>Subsistema de avaliação do desempenho das unidades orgânicas dos municípios</i>
SIADAP 2	<i>Subsistema de avaliação do desempenho dos dirigentes dos municípios</i>
SIADAP 3	<i>Subsistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores das autarquias locais</i>
STA	<i>Supremo Tribunal Administrativo</i>
TCAN	<i>Tribunal Central Administrativo do Norte</i>
TCAS	<i>Tribunal Central Administrativo do Sul</i>

Uma vida não examinada não merece ser vivida.

Sócrates

INTRODUÇÃO

A reforma da Administração Pública, no sentido da qualidade da prestação do serviço público, é hoje palavra de ordem nas agendas dos decisores políticos e nas exigências da sociedade em geral.

Nessa linha de pensamento, a perspetiva estratégica assenta na introdução de novas práticas de gestão, elegendo a «gestão por objetivos» como a grande matriz da mudança, associando-se, assim, a Administração Pública a objetivos e resultados, de modo a melhor prosseguir os interesses públicos e a satisfação das necessidades dos cidadãos¹.

A Administração Pública tem, pois, de evoluir para uma gestão determinada por objetivos, orientada para resultados e dotada de instrumentos de gestão necessários para atuar e responsabilizar, incluindo a motivação dos seus trabalhadores para um desempenho de qualidade e reconhecendo o mérito e a excelência.

A avaliação do desempenho da Administração Pública, incluindo a Administração Local²⁻³⁻⁴ constitui, por isso, um instrumento para uma melhor atuação administrativa,

¹ A propósito da noção de Administração Pública, José Eduardo Figueiredo DIAS e Fernanda Paula OLIVEIRA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Almedina, 2.ª edição, Coimbra, 2010, p. 11, escreveram «Em primeiro lugar, *administrar* significa gerir um conjunto de bens para a realização de um conjunto de fins heterónomos, a administração é, pois, uma *tarefa* ou uma *atividade* que consiste na prossecução desses fins. Mas, para se prosseguir esta tarefa, é necessário uma *organização*, ou seja, um quadro institucional a quem compete prosseguir-la. Deste modo, a Administração é uma organização específica a quem incumbe uma tarefa de prossecução de finalidades ou interesses.

No entanto, a administração que aqui nos interessa é a *Administração Pública*. A ideia de publicidade está ligada a um complexo de interesses que pertencem ou se referem a uma generalidade de pessoas indistintas, a um público. Dos interesses gerais ou comuns a um grupo amplo de pessoas há alguns que assumem uma importância tal que da sua satisfação resulta o equilíbrio da própria comunidade. Por isso se justifica que a comunidade politicamente organizada atribua o encargo de velar pela satisfação desses interesses a órgãos dessa comunidade. Esses interesses designam-se, agora, como *interesses públicos*, na medida em que certos órgãos da comunidade politicamente estabelecida vão avaliar a importância relativa das *necessidades comuns* e eleger algumas de entre elas para confiar a sua satisfação a serviços próprios do aparelho que dirige a vida da comunidade.

Daqui resulta que a Administração Pública existe para realizar *interesses públicos*, no sentido acabado de apontar».

² Como referem, José Eduardo Figueiredo DIAS e Fernanda Paula OLIVEIRA, *Noções Fundamentais...* cit., p. 11, «O grosso da Administração autónoma territorial é constituído pela administração local autárquica, ou seja, pelo conjunto das autarquias locais. As autarquias locais são pessoas coletivas públicas, de base territorial (assentam numa fração do território), que asseguram a prossecução de interesses próprios do respetivo agregado populacional através de órgãos próprios, por estes eleito. Por isso se diz que são pessoas coletivas públicas de *população* (visa a satisfação de interesses próprios das pessoas aí residentes) e de *território*. A existência das autarquias locais resulta diretamente da Constituição – artigo 235.º, n.º 1. Podemos dizer que são elementos essenciais da noção de autarquia local: (1) o território (uma porção de território nacional); (2) o agregado populacional (os residentes); (3) os interesses comuns diferentes dos interesses gerais (nacionais); e (4) os órgãos representativos da população.

orientado à eficiência e eficácia administrativas em prol da prossecução dos interesses públicos.

Com efeito, decorre da Constituição da República Portuguesa que a Administração, por intermédio dos seus órgãos e agentes, está integralmente ao serviço do interesse público que lhe incumbe prosseguir. Não obstante não encontramos na Constituição da República Portuguesa referência autónoma aos princípios da eficiência e da eficácia, não temos dúvidas que no quadro do Estado Social de Direito, os princípios da eficiência e da eficácia orientam, conformam e limitam a atuação administrativa e constituem princípios exigidos e pressupostos pela própria Constituição da República Portuguesa⁵.

Nessa medida, há que sublinhar que a avaliação não se esgota na apreciação do desempenho individual, o que explica, em nosso entender, e como procuraremos demonstrar, a falência dos sistemas de avaliação anteriores à Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que instituiu o atual Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública.

Na verdade, o novo sistema de avaliação do desempenho da administração pública assenta numa lógica de gestão por objetivos, exigindo a definição de objetivos individuais articulados com os objetivos organizacionais dos serviços e entidades, garantindo, desta forma, a coerência entre os resultados globais, essenciais para assegurar o cumprimento dos objetivos de cada entidade pública. Trata-se de uma ferramenta de gestão, coerente e integrada, que envolve três subsistemas: o subsistema de avaliação do desempenho dos serviços da Administração Pública – SIADAP 1; o subsistema de avaliação do

São autarquias locais, no continente, as *freguesias*, os *municípios* e ainda as *regiões administrativas* (ainda que não criadas em Portugal) e, nas Regiões autónomas, as *freguesias* e os *municípios*. Cada uma das autarquias locais tem órgãos respetivos: na freguesia a *junta de freguesia* e a *assembleia de freguesia*; no município, a *câmara municipal*, a *assembleia municipal* e o *presidente da câmara municipal*

³ A propósito da noção de autarquia local e da prossecução de interesses comuns sublinha António Cândido de OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p.260, «a prossecução de interesses comuns é elemento indispensável do conceito de autarquia local. A população e o território são elementos necessários mas não «fazem» uma autarquia. Esta só toma consistência quando a população assente num determinado território assume como tarefa comum a satisfação de interesses próprios decorrentes da vida em comunidade».

⁴ Para uma abordagem histórica da autonomia local em Portugal e sobre o significado constitucional de autonomia local, António Cândido de OLIVEIRA, *Direito das Autarquias ...*, cit., em especial pp. 11-55 e pp. 125-253.

⁵ Ver neste sentido, Cláudia VIANA, «O Princípio da Eficiência: a eficiente eficácia da Administração Pública» in *Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Ano VII – 2010, pp. 299 e segs.

desempenho dos dirigentes da Administração Pública – SIADAP 2; e, o subsistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública – SIADAP 3.

Assim, a nossa opção pela investigação do sistema integrado de gestão e avaliação da administração pública, *máxime*, da administração local, resulta, desde logo, da sua atualidade e relevância jurídica, quer de índole teórica, quer na vertente prática.

Deste modo, com a presente investigação, pretendemos estudar o regime jurídico que estabelece o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública. Trata-se de um estudo sobre direito positivo, que não tem suscitado a atenção da doutrina, com algumas exceções, não obstante a relevância prática do tema. Será, naturalmente, dada a devida atenção à jurisprudência existente, apesar de esta ser escassa, o que se compreende em virtude da “juventude” dos regimes jurídicos.

Para este efeito, o presente trabalho divide-se em duas partes.

A primeira, procura traçar as principais linhas da evolução histórica da avaliação do desempenho na administração pública. Desta forma, começamos por referir o seu surgimento em 1980 com o Decreto Regulamentar n.º 57/80 de 10 de outubro, através do qual se introduziu a denominada «Classificação de Serviço da Função Pública» e, posteriormente, daremos conta da disciplina constante do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar n.º 40/85, de 1 de julho, que aprovou o Regulamento da «Classificação de Serviço na Função Pública», adaptado à administração local através do Decreto Regulamentar n.º 45/88, de 16 de dezembro. Por fim, analisaremos o primeiro regime de avaliação, denominado Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março, adaptado à administração local, através do Decreto Regulamentar n.º 6/2006 de 20 de junho, também designado por «SIADAP – 1.ª geração».

A segunda parte é inteiramente dedicada à Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro. Este diploma veio rever e aperfeiçoar o anterior sistema de avaliação aprovado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março, introduzindo-lhe diversas alterações. Por seu turno, o Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro, adaptou à administração autárquica o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 66-B/2007. Nesta segunda parte, procuraremos evidenciar a móbil subjacente

a este novo sistema – uma administração de resultados – com todas as implicações associadas; as principais inovações em contraposição com o anterior sistema; os princípios basilares; e as suas especificidades, para além dos procedimentos específicos de cada um dos três subsistemas, analisando as questões jurídicas suscitadas na sua implementação.

PARTE I - AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PORTUGUESA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA

CAPÍTULO I

A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO: BREVE REFLEXÃO

Segundo Suzana Toscano, «a avaliação do desempenho é um instrumento de apoio à gestão e um fator de mobilização em torno da missão dos serviços e organismos e por isso deve ser visto como um estímulo ao desenvolvimento das pessoas e à melhoria da qualidade dos serviços⁶».

Desde sempre (isto é, desde que a avaliação começou a ganhar contornos no seio da Administração Pública) se atribuiu grande importância à avaliação do mérito dos colaboradores.

Neste sentido, João Alfaia defende e no âmbito do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho, que é «por demais evidente que reveste o maior interesse – tanto do ângulo de empregados como de empregadores – que o mérito daqueles seja avaliado com a maior precisão possível, em funções das: a) *Qualidades profissionais* – analisadas sobretudo do ângulo da *eficiência no desempenho do cargo*, devendo para tal ter-se em conta não só a quantidade como a qualidade do trabalho produzido; b) *Qualidades pessoais* – tendo em consideração sobretudo a idoneidade, bom trato, adaptabilidade a situações excecionais, potencialidades, etc.»⁷.

Sublinha, o mesmo autor, que «só efetuada tal classificação haverá a possibilidade de, não só, *premiar os melhores como, ainda, utilizá-los no desempenho dos cargos mais importantes*. E se o primeiro aspeto reveste extrema importância do ângulo dos funcionários e agentes, pois a importância dos cargos além do fator moral anda estreitamente relacionada com a hierarquia dos lugares e, portanto, com melhores remunerações, o segundo não é menos relevante, do ângulo da Administração Pública, não só porque passa a existir um estímulo para aperfeiçoamento dos seus funcionários e agentes, como a mesma deverá estar interessada, obviamente, no desempenho dos cargos

⁶ in, MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, *Avaliação do Desempenho - Manual de Apoio*, Lisboa, 2004, p. 2.

⁷ Ver João ALFAIA, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, Almedina, Coimbra, 1985, p. 185.

mais importantes pelos melhores elementos, no sentido de obter um maior rendimento da sua grande máquina»⁸.

Na opinião de Oliveira Rocha «são vários os conceitos de avaliação de desempenho. Em termos gerais, pode definir-se como a sistemática apreciação do comportamento do indivíduo na função que ocupa, suportada na análise objetiva do comportamento do homem no trabalho e comunicação ao mesmo do resultado da avaliação. Implica, deste modo: observação do comportamento a medir; medição do comportamento; e, comunicação do resultado, de forma a incentivar e motivar o trabalhador»⁹.

Segundo Oliveira Rocha¹⁰, citando Halachmi, a avaliação de desempenho não se esgota nestes objetivos, prosseguindo várias finalidades:

1. Constitui um mecanismo que permite a contribuição dos subordinados para o desenvolvimento organizacional. A ênfase é na visão do empregado sobre o modo como se desenvolve o papel do funcionário;
2. Ajuda o empregado a compreender a responsabilidade do seu contributo para os objetivos da organização;
3. Informação dos subordinados das expectativas da direção. Antes, durante e depois do processo de avaliação, os empregados são informados sobre a estratégia da organização e como contribuir através do desempenho;
4. Dá aos subordinados uma visão periódica de como vão ao encontro dos standards de desempenho;
5. Desenvolve a documentação necessária para o tratamento dos recursos humanos e das suas carreiras;
6. Constituição duma base de dados para lidar com instituições exteriores à organização, como sejam os tribunais e sindicatos;
7. Obtenção de dados para finalidade puramente internas, como sejam a análise das funções, a estrutura organizacional, manual de procedimentos, processos de seleção e métodos de trabalho;

⁸ Ver João ALFAIA, *Conceitos Fundamentais ...*, cit., p. 185.

⁹ Ver Oliveira ROCHA, *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, 3.ª ed., Escolar Editora, Lisboa, 2010, p. 191.

¹⁰Ver Oliveira ROCHA, *Gestão de Recursos Humanos ...*, cit., p. 199.

8. Formas de acreditação da organização dentro do sistema mais geral;
9. Manutenção da autoridade e modelo da direção sobre os subordinados.

Em conclusão, sublinha Oliveira Rocha, «a avaliação do desempenho não pode ser reduzida apenas a instrumento de avaliação individual com fins de promoção ou compensação, mesmo que o processo seja leal e justo. Se apenas se reduzir estritamente a este fim, a sua utilização torna-se contraproducente e instrumento de instabilidade da organização¹¹».

Tal como acentua Ana Neves «a avaliação do desempenho é o instrumento jurídico de objetivação da valia da prestação do trabalhador, num determinado período de tempo, para o serviço e inerentes interesses do empregador público. Articula-se com a avaliação do próprio serviço ou organismo, com a qual interfere e pela qual é condicionada, e com a dos trabalhadores com funções diretivas e organizativas, a qual pressupõe, seja pela participação destes no seu procedimento de avaliação, seja pela influência que o seu exercício funcional tem na prestação dos outros trabalhadores»¹².

Na verdade, a avaliação do desempenho é uma das mais poderosas ferramentas para a gestão de recursos humanos. O seu objetivo principal não é, como tantas vezes se pensa, julgar as pessoas ou dar opiniões sobre elas, mas melhorar os resultados, ajudando os trabalhadores a atingirem níveis de desempenho eficientes e eficazes tendo em vista a prossecução o interesse público¹³⁻¹⁴.

Utilizando as palavras de Cláudia Viana, e reportando-nos à gestão de recursos humanos afetos à Administração «há que ter presente o carácter instrumental da função pública, entendida como um corpo de trabalhadores que presta serviço na Administração Pública, em ordem à prossecução do interesse público¹⁵».

Concluimos, pois, que a avaliação de desempenho é o sistema que serve aos superiores

¹¹Ver Oliveira ROCHA, *Gestão de Recursos Humanos ...*, cit., p. 200.

¹²Ver Ana Fernanda NEVES, «O Direito da Função Pública», in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, Almedina, Coimbra, 2010, p. 489.

¹³ Estabelece o art.269.º, n.º 1, da CRP, sob a epígrafe «regime da função pública» que, «no exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração».

¹⁴ Sobre os princípios da função pública ver Ana Fernanda NEVES, «O Direito da Função Pública», in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 419 e segs..

¹⁵ Ver Cláudia VIANA, «O conceito de funcionário público – tempos de mudança», in *Scientia Iuridica*, n.º 312, outubro-dezembro de 2007, p. 627.

e aos restantes colaboradores, para refletirem conjuntamente acerca dos resultados e em novos planos de ação.

Com efeito, «uma vida não examinada não merece ser vivida» (Sócrates).

CAPÍTULO II

A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO ESTABELECIDADA NO DECRETO REGULAMENTAR N.º 57/80, DE 10 DE OUTUBRO

Em 1980, com a publicação do Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de outubro introduziu-se a designada «Classificação de Serviço da Função Pública», através de uma denominada avaliação analítica, método que consiste na apreciação de uma série de fatores em que artificialmente se decompõe o comportamento do homem no trabalho¹⁶⁻¹⁷.

Neste sistema, a pontuação a atribuir ao notado resultava da média aritmética da pontuação obtida nos fatores (art.8.º, n.º 2). Após a obtenção da média aritmética passava-se para o cálculo da pontuação final através da perequação (art.14.º) calculada da seguinte forma:

Em que

$$C = g + \frac{Sn - IN}{N \times n}$$

C = pontuação final após perequação.

g = pontuação obtida pelo notado.

S = somatório das pontuações obtidas por funcionários e agentes do serviço ou organismos que têm a mesma categoria do notado.

I = somatório das pontuações obtidas por todos os funcionários e agentes de idêntica categoria, atribuídas pelos notadores que avaliaram o notado.

¹⁶Ver Oliveira ROCHA, *Gestão de Recursos Humanos*, cit., p. 207.

¹⁷ Segundo Oliveira ROCHA, *Gestão de Recursos Humano*....., cit., p. 207, a avaliação de desempenho surgiu, pela primeira vez, em Portugal, em 1940, com a reforma do Código Administrativo, onde se faz referência ao método de avaliação global quantitativo. Tratava-se, segundo este autor, de um sistema de avaliação integrado de avaliação da performance da organização em que intervinham o avaliador e um inspetor externo. O desempenho era classificado como «suficiente», «bom» e «muito bom», sendo o formalismo mínimo. O sistema admitia revisão e a avaliação era feita com intervalos de 3 a 4 anos. Este método de avaliação global vigorou cerca de 40 anos, não tendo sido aplicado aos serviços centrais dos Ministérios.

N = número total de funcionários e agentes do serviço pertencentes à categoria do notado.

n = número de funcionários e agentes da mesma categoria apurado pelos notadores que avaliam o notado.

Após este cálculo, a classificação de serviço era obtida pela atribuição de uma menção de acordo com o seguinte intervalo de valores (art.15.º): até 5 – «não satisfatório»; 6 a 11 – «regular»; 12 a 15 – «bom»; 16 a 20 – «muito bom».

Tratava-se, como sublinha Oliveira Rocha, de um método complicado, moroso na aplicação e que tendia para o nivelamento por cima, pelo que o Governo admitiu a intenção de alterar este método (Despacho Normativo n.º 128/81, de 24 de abril).

A correção do sistema, como veremos no ponto seguinte, ocorreu com o Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho, cujo principal objetivo consistiu na simplificação do método. As principais diferenças a registar são: extinção da perequação; passagem dos cinco níveis de notado para nove; alteração da escala para 2 a 10.

CAPÍTULO III

A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO PREVISTA NO DECRETO REGULAMENTAR

N.º 44-A/83, DE 1 DE JUNHO

1. CONCEITO E RELEVÂNCIA

O Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar n.º 40/85, de 1 de julho, aprovou o Regulamento da Classificação de Serviço na Função Pública.

Por sua vez, o Decreto Regulamentar n.º 45/88, de 16 de dezembro veio tornar aplicável aquele regulamento ao processo de classificação de serviço dos funcionários e agentes das câmaras municipais¹⁸⁻¹⁹.

¹⁸ *A latere*, registre-se que às freguesias não se aplicava o regime de classificação de serviço aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho, apenas havendo lugar à ponderação do currículo profissional dos trabalhadores das freguesias quando isso fosse necessário (cfr. art. 2.º). Só a partir de 2006, inclusive, com a aplicação da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, mediada pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho, é que as freguesias passaram a dispor de um sistema de avaliação de desempenho. Contudo, o facto de o regime de classificação de serviço aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, não se aplicar às freguesias constituiu, como veremos, uma questão muito pertinente sobretudo no que concerne à relevância do trabalho prestado nos anos de 2004 e 2005 para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório. Efetivamente, os trabalhadores das freguesias, nos anos de 2004 e 2005, não foram objeto de classificação de serviço porque esta não lhes podia ser atribuída nos termos do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 45/88, de 16 de dezembro. Assim, por força do estatuído no n.º 7 do artigo 113.º da LVCR e por ainda não estar em vigor, naqueles anos o Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho, estes trabalhadores, para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório, tiveram direito a um ponto por ano. Neste sentido consultar DGAL em http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=RCI%2b16_03_2009.pdf.

¹⁹ A propósito do pessoal próprio das autarquias locais e respetivos quadros, acentua António Cândido de OLIVEIRA, *Direito das Autarquias ...*, cit., pp. 282 e 283, «as autarquias locais gozam, nos termos do art. 244.º da CRP, de quadro de pessoal próprio, nos termos da lei. Isto significa designadamente que as autarquias podem ter funcionários integrados num quadro que nomeiam e exoneram e sobre os quais exercem poder disciplinar (...).

Ao contrário do que sucede para as finanças locais, não existe um diploma que regule a função pública local, entendendo-se por tal o corpo de pessoal ao serviço das autarquias locais e as estas ligadas por uma relação jurídica de emprego regulada por normas de direito público.

Aliás, também não existe um diploma único sobre a função pública estadual (Administração Central). Existe sim um conjunto de diplomas que regulam a função pública em geral e que preveem a respetiva adaptação à administração local. O regime jurídico da função pública local é, por tal razão, decalcado da administração estadual e a técnica que o legislador utilizou foi a de estabelecer um regime para aquela administração e depois proceder à sua adaptação à administração local. A adaptação é feita, geralmente, pela aplicação em bloco do regime estabelecido para a administração central com pequenas alterações».

O regime de classificação de serviço estabelecido pelo Decreto Regulamentar n.º 44-A/83 consagrava um «sistema de notação» baseado na apreciação quantificada do serviço prestado em relação a cada um dos fatores definidos na respetiva ficha de notação (art. 5.º). Aplicava-se a funcionários e aos agentes além dos quadros contratados por mais de 6 meses ou prazo sucessivamente prorrogável (ainda que em regime de prestação de serviço eventual), de categoria igual ou inferior a assessor (artigos 1.º e 2.º). Os dirigentes referenciados no Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de junho e os chefes de repartição encontravam-se excluídos do seu âmbito de aplicação²⁰.

Tal classificação, de acordo com o art. 3.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83 de serviço visava: efetuar a avaliação profissional do funcionário ou agente, tendo em atenção os conhecimentos e qualidades de que fez prova no exercício das suas funções; contribuir para a valorização individual e a melhoria da eficácia profissional, permitindo a cada funcionário e agente conhecer o juízo que os seus superiores hierárquicos formulam quanto ao desempenho das suas funções; contribuir para o diagnóstico das situações de trabalho com vista ao estabelecimento de medidas tendentes à sua correção e transformação; e detetar a eventual necessidade de ações de formação.

Do disposto no art.4.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, resultava que a classificação de serviço era obrigatoriamente considerada nos seguintes casos: promoção e progressão²¹ nas carreiras; conversão da nomeação provisória em definitiva; e celebração de novos contratos para diferente categoria ou cargo a que corresponda, no quadro de pessoal do serviço, categoria superior da respetiva carreira.

2. MODALIDADES

A classificação de serviço podia revestir duas modalidades: classificação ordinária e classificação extraordinária.

Em nosso entender, e como adiante veremos, este mero exercício de pequenas alterações nem sempre é suficiente. Com efeito, atenta a autonomia das autarquias locais, estas possuem um leque de atribuições e de competências e de uma organização própria que, muitas vezes, não se compadece com pequenas adaptações.

²⁰ Ver João ALFAIA, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico ...* cit, p. 190.

²¹ Ver, para mais desenvolvimentos, Paulo Veiga MOURA, *Função Pública - regime jurídico, direitos e deveres dos funcionários e agentes*, 1.º Volume, Coimbra Editora, 1999, pp. 418 e segs.

De acordo com o art.14.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, a classificação ordinária era da iniciativa da Administração e abrange os funcionários e agentes que contem no ano civil anterior mais de 6 meses de serviço efetivo prestado em contacto funcional com os notadores ou notador competentes.

Por seu turno, a classificação extraordinária, e de acordo com o art. 5.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, deveria ser solicitada pelo interessado ao dirigente máximo do serviço ou organismo, por escrito, no decurso do mês de junho, sendo-lhe aplicável a tramitação prevista para a classificação ordinária, salvo no que dizia respeito às datas fixadas no referido diploma, sem prejuízo, contudo, da observância dos intervalos temporais entre cada uma das várias fases do procedimento.

3. METODOLOGIA

De harmonia com o art. 5.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83 a classificação de serviço exprimia-se numa menção qualitativa, obtida através de um sistema de notação baseado na apreciação quantificada do serviço prestado em relação a cada um dos fatores definidos na respetiva ficha de notação.

4. INTERVENIENTES NO PROCEDIMENTO

4.1 SUPERIORES HIERÁRQUICOS IMEDIATO E DE SEGUNDO NÍVEL

Decorria do art. 10.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83 que a avaliação e a notação eram da competência conjunta dos superiores hierárquicos imediato e de segundo nível, designados por notadores, que, no decurso do período a que se reportava a classificação reunissem o mínimo de 6 meses de contacto funcional com notado.

Para efeitos deste diploma, considerava-se superior hierárquico de segundo nível o dirigente que, na escala hierárquica, se situasse na posição imediatamente superior ao dirigente ou chefe imediato do notado.

A competência para avaliar e notar o pessoal operário pertencia conjuntamente ao superior hierárquico do notado e ao funcionário ou agente integrado em outro grupo de pessoal que tivesse a seu cargo o setor do pessoal operário.

De referir que, quando no decurso do período em apreciação se verificasse alteração de notadores ou o notado mudasse de serviço, a competência para avaliar e notar pertencia aos notadores que reunissem, no decurso desse período, o mínimo de 6 meses de contacto funcional com o notado.

Sempre que possível, o exercício da competência para avaliar e notar devia ser precedido de reunião conjunta dos notadores de cada organismo ou serviço para consenso quanto aos procedimentos a adotar.

Nas reuniões de notadores deveriam participar representantes dos serviços competentes em matéria de organização e recursos humanos, referidos no art. 42.^{o22} do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83.

Quando a estrutura orgânica de determinado serviço ou organismo não permitisse a avaliação e notação referida, o dirigente máximo do serviço poderia designar como notadores funcionários, ou, na falta destes, agentes, com atribuições de coordenação de trabalho, de categoria superior aos notados, ainda que não providos em lugar de direção ou chefia.

Nos casos em que não era possível a designação de dois notadores, de acordo com as regras consagradas no diploma, poderia ser designado um único notador mediante despacho fundamentado do dirigente máximo da respetiva unidade orgânica.

Contudo, os funcionários ou agentes designados como notadores deveriam reunir, no mínimo, 6 meses de contacto funcional com os notados.

4.2 DIRIGENTE MÁXIMO DO SERVIÇO

De harmonia com o art. 12.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, a competência para homologar as classificações atribuídas pelos notadores era exercida pelo dirigente máximo

²²Este artigo atribuía aos serviços com competência nas áreas de organização e recursos humanos a obrigação de assegurar a dinamização e acompanhamento do procedimento de classificação de serviço, cabendo-lhes igualmente emitir instruções técnicas tendentes à aplicação uniforme do regime no âmbito dos respetivos departamentos.

do serviço ou, quando se tratasse de serviços com unidades desconcentradas, pelos dirigentes de categoria não inferior a diretor de serviços em que aquele delegasse esse poder.

Quando o dirigente competente não homologasse a classificação atribuída pelos notadores ou não concordasse com a proposta de solução apresentada pela comissão paritária, deveria ele próprio atribuir, mediante despacho fundamentado, a classificação respetiva, ouvindo a comissão paritária nos casos em que esta não tivesse sido ouvida, observando-se para o efeito o disposto nos artigos 43.º e 35.º.

De sublinhar que a intervenção, como notador, do dirigente com competência para homologar não prejudicava a posterior homologação pelo mesmo dirigente da classificação atribuída.

4.3 COMISSÃO PARITÁRIA DE AVALIAÇÃO

Em cumprimento do n.º 1 do art. 5.º do Decreto Regulamentar n.º 45/88 existia, junto dos dirigentes com competência para homologar classificações de serviço, e como órgão consultivo, uma comissão paritária de avaliação, composta por quatro vogais, sendo dois representantes da administração e dois representantes dos notados. Os vogais representantes da administração eram designados, em número de quatro, dois efetivos e dois suplentes.

O despacho de designação era proferido no mês de dezembro de cada ano e fixava os membros efetivos e os suplentes, bem como o vogal e respetivo suplente, a quem competia orientar os trabalhos da comissão paritária.

Os representantes dos notados eram eleitos por escrutínio secreto, em número de quatro, e efetivos e dois suplentes, por todos os funcionários e agentes notados da unidade orgânica, sendo vogais efetivos os mais votados.

O pessoal dirigente abrangido pelo Decreto-Lei n.º 191-F/79 e os chefes de repartição não podiam ser eleitos como vogais representantes dos notados na comissão.

O mandato da comissão paritária iniciava-se no dia 1 de janeiro e terminava a 31 de dezembro do mesmo ano, sem prejuízo de se entender prorrogado, se necessário, para análise de processos iniciados antes do seu termo.

O processo de eleição dos representantes dos notados decorria nos termos do despacho do presidente e era afixado em local ou locais a que tivessem acesso todos os trabalhadores. Deste despacho constavam, entre outros, os seguintes pontos: data limite para a indicação, pelos trabalhadores notados, dos membros da mesa ou mesas de voto, referindo expressamente que, na ausência dessa indicação, os membros eram designados pelo dirigente até 48 horas antes da realização do ato eleitoral; número de elementos da mesa ou mesas de voto, o qual não deveria ser superior a cinco por cada mesa incluindo os membros suplentes; data do ato eleitoral; período e local do funcionamento das mesas de voto; data limite da comunicação dos resultados ao dirigente respetivo; dispensa dos membros das mesas do exercício dos seus deveres funcionais no dia da eleição e dispensa aos restantes trabalhadores pelo período estritamente indispensável para o exercício do direito de voto. A não participação dos trabalhadores na eleição implicava a não constituição da comissão paritária sem, contudo, obstar ao prosseguimento do procedimento de classificação de serviço, entendendo-se como irrelevantes quaisquer pedidos de audição ou de emissão de pareceres por esse órgão. A eleição ocorria no mês de dezembro de cada ano. Os vogais efetivos eram substituídos pelos vogais suplentes quando tivessem de interromper o respetivo mandato, ou sempre que a comissão fosse chamada a pronunciar-se sobre processos em que aqueles tivessem participado como notados ou notadores.

5. PROCEDIMENTO DE CLASSIFICAÇÃO

Nos termos do art. 17.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83 a classificação ordinária entendia-se reportada ao tempo de serviço prestado no ano civil anterior, não abrangendo, no entanto, aquele que tivesse sido classificado extraordinariamente.

O procedimento²³ de classificação, de harmonia com o art. 28.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, tinha caráter confidencial e as fichas de notação eram arquivadas no respetivo processo individual.

²³ Pese embora o diploma mencionar “processo de avaliação” entendemos estar perante uma sucessão de atos praticados pela Administração no sentido de esta praticar a melhor decisão para a prossecução do interesse público, daí a nossa opção pela figura do procedimento. Sobre a distinção entre *processo administrativo* e *procedimento administrativo*, vide, José Eduardo Figueiredo DIAS e Fernanda Paula OLIVEIRA, *Noções Fundamentais...* cit., pp. 206 e segs.. Segundo estes autores «o procedimento era tradicionalmente

Assim, todos os intervenientes no processo de classificação ficavam obrigados ao dever de sigilo sobre esta matéria. Isto não impedia, porém, que, em qualquer fase do procedimento fossem passadas certidões da ficha de notação, mediante pedido do notado, formulado por escrito ao dirigente com competência para homologar.

Prescrevia o art. 29.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, que a situação de falta ou de licença dos notados ou dos notadores não era impeditiva da atribuição da classificação de serviço e do cumprimento dos prazos fixados. Assim, quando a ausência ou impedimento fossem absolutamente insuperáveis, o processo ficava suspenso, reiniciando-se a contagem dos prazos logo que cessasse a ausência ou impedimento, se aquela circunstância tivesse lugar no mesmo ano civil. Caso a ausência ou impedimento não cessassem no mesmo ano civil, não era atribuída classificação de serviço, sendo aplicável o

designado por *processo administrativo gracioso*, para o distinguir do *processo administrativo contencioso*, referido à matéria da competência dos tribunais administrativos e à atividade destes tribunais no controlo da legalidade da atuação da administração.

Deve logo assinalar-se que estão aqui em causa duas funções diferentes: o processo (contencioso) administrativo refere-se à *função jurisdicional*, tendo em vista a elaboração de uma sentença, com o objetivo de decidir um conflito entre os particulares e a Administração ou, pelo menos, de determinar se a Administração violou ou não a legalidade e o interesse público na sua atuação (...).

Pelo contrário, com o procedimento procura ordenar-se a atuação da Administração, no sentido de esta praticar a melhor decisão para a prossecução do interesse público, que é um interesse que ela está sempre incumbida de prosseguir.

Uma das razões que leva a que se prefira hoje o uso da expressão “procedimento administrativo” é precisamente a de marcar a diferença relativamente ao processo administrativo: estamos perante duas funções diferentes e o desejo de conduzir a marcha da Administração à imagem do que se passa nos tribunais deve ser posto de lado.

Com a autonomização clara destes dois tipos de “processos” reforça-se o espaço de manobra do administrador para conduzir a sua atuação da forma mais conveniente para o interesse público, que deve ser sempre o objetivo último da sua atuação.

Pode ainda acrescentar-se que, ao passo que o juiz está acima das partes, atuando de forma imparcial e objetiva com o fim de resolver um conflito de interesses ou uma controvérsia sobre a verificação ou não em concreto de uma ofensa ou violação à ordem jurídica, a Administração é parte, prosseguindo o interesse público que pode ser considerado um interesse “seu”, na medida em que está legalmente incumbida de o satisfazer.

O procedimento deve ser visto como a história ou a imagem de um ato da administração (significa um ato em devir, o progredir)».

Esta nossa opção é extensível à análise que faremos à Lei n.º 10/2204, de 22 de março e à Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro.

disposto no art. 20.^{o24} quando estivesse em causa alguma das situações previstas no n.º 1 do art. 4.^{o25}.

Dispunha o art. 30.^o do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, que o procedimento de classificação ordinária iniciava-se com o preenchimento pelos notados, nos primeiros 5 dias úteis do mês de janeiro, das rubricas sobre as atividades relevantes durante o período em apreciação e funções exercidas constantes das fichas de notação aplicáveis. As restantes rubricas eram preenchidas pelos notadores até 31 de janeiro.

Estabelecia o art. 31.^o do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, que a ficha, depois de devidamente preenchida, era dada a conhecer ao interessado em entrevista individual com os notadores. As entrevistas decorriam até 15 de fevereiro de cada ano.

De acordo com o art. 32.^o do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, o interessado, após tomar conhecimento da ficha de notação, podia apresentar aos notadores, no prazo de 5 dias úteis, reclamação por escrito, com indicação dos factos que julgasse suscetíveis de fundamentarem a revisão da classificação atribuída. As reclamações eram objeto de apreciação pelos respetivos notadores, a quem competia proferir decisão fundamentada, devendo a mesma ser dada a conhecer ao interessado, por escrito, no prazo máximo de 5 dias úteis contados do recebimento da reclamação.

Após tomar conhecimento da decisão o notado podia requerer ao dirigente com competência para homologar, nos 5 dias úteis subsequentes, que o seu processo fosse submetido a parecer da comissão paritária, nos termos do art. 33.^o do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83.

²⁴ O art.20.^o estabelecia que:

“A falta de classificação relativa ao tempo de serviço relevante para os efeitos previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.^o será suprida por adequada ponderação do currículo profissional do funcionário ou agente na parte correspondente ao período não classificado nos seguintes casos:

- a) Quando o interessado permanecer em situação que inviabilize a atribuição de classificação de serviço reportada ao seu lugar de origem, designadamente quando não puder solicitar classificação extraordinária ou não puder beneficiar do disposto no artigo anterior.
- b) Quando a aplicação do disposto no art. 11.^o não tiver evitado a impossibilidade de designação de notadores ou de notador;
- c) Quando se tiver verificado a circunstância referida no n.º 3 do artigo 29.^o.

²⁵ O art.4.^o determinava que:

“A classificação de serviço é obrigatoriamente considerada nos seguintes casos:

- a) Promoção e progressão nas carreiras;
- b) Conversão da nomeação provisória em definitiva;
- c) Celebração de novos contratos para diferente categoria ou cargo a que corresponda, no quadro de pessoal do serviço, categoria superior da respetiva carreira”.

Determinava o art. 36.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, que as classificações de serviço ordinárias deviam ser homologadas até 30 de abril de cada ano civil.

Por sua vez, as listas respeitantes a classificações ordinárias deviam ser elaboradas após a homologação destas e afixadas até 15 de maio.

6. PUBLICITAÇÃO

Estabelecia o art.8.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83 que os serviços deviam afixar as listas contendo as classificações finais do serviço, cuja publicação não tivesse sido recusada, em lugar a que tivessem acesso os trabalhadores.

Com efeito, o notado podia não autorizar que a respetiva classificação de serviço fosse publicitada, pelo que, nesse caso, devia preencher, por ocasião da entrevista em que dela tomou conhecimento, o espaço reservado na ficha para esse efeito.

CAPÍTULO IV

A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO CONSTANTE DA LEI N.º 10/2004, DE 22 DE MARÇO

1. ENQUADRAMENTO GERAL DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

O modelo de avaliação introduzido pelo Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho, manteve-se até ao ano de 2004, data em que foi substituído pelo novo regime de avaliação, denominado Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (doravante, SIADAP), aprovado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março.

Urgia proceder a esta alteração, não só pelo desajustamento face à realidade organizacional, mas, sobretudo, pelo completo desvirtuamento que o modelo sofreu, uma vez que a inexistência de objetivos, de metas, de indicadores de desempenho, rapidamente transformaram o sistema de avaliação, ou melhor, de «classificação de serviço», numa tarefa rotineira, sem grandes consequências e no qual a menção de «muito bom» era partilhada pelo universo (quase total) dos trabalhadores da função pública, outrora designados funcionários²⁶.

Por seu turno, o Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio veio regulamentar a Lei n.º 10/2004, de 22 de março, no que se refere ao sistema de avaliação do desempenho dos funcionários e agentes dos serviços e organismos da administração direta do Estado, bem como ao sistema de avaliação aplicável aos dirigentes de nível intermédio.

A aplicação do novo sistema de avaliação do desempenho à administração local ocorreu através do Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho. De facto, a Lei n.º 10/2004, de 22 de março, previa, no n.º 3 do art. 2.º, a sua adaptação aos funcionários, agentes e demais trabalhadores da administração local através de decreto regulamentar, o que, aliás,

²⁶ Ver, sobre o conceito de funcionário público em “tempos de mudança”, Cláudia VIANA, « O conceito de funcionário Público – tempos de mudança», in *Scientia Iuridica*, n.º 312, outubro-dezembro de 2007, pp. 605 e segs. Ver, ainda, sobre este assunto, Cláudia VIANA, «Contrato de Trabalho em Funções Públicas: Privatização ou Publicização da Relação Jurídica», in *Separata de Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Coimbra Editora, 2010, pp. 277 e segs.

decorre do disposto no n.º 2 do art. 243.º da CRP, que consagra o princípio de que é aplicável aos funcionários e agentes da administração local o regime dos funcionários e agentes do Estado, com as adaptações necessárias.

Relativamente às freguesias e conforme referimos²⁷, o regime de classificação de serviço aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho, não se aplicava às freguesias, pelo que, sempre que necessário lançava-se mão da ponderação do currículo profissional dos trabalhadores das freguesias. O art. 1.º do Decreto Regulamentar n.º 6/2006, veio tornar extensível o sistema de avaliação do desempenho às freguesias.

Tal como consta do próprio preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, a avaliação do desempenho é um instrumento de desenvolvimento da estratégia das organizações, fornecendo elementos essenciais para melhorar a definição das funções, ajustar a formação às necessidades dos trabalhadores, abrir oportunidades de carreira de acordo com as potencialidades demonstradas por cada um e valorizar as contribuições individuais para a equipa.

A avaliação do desempenho é também uma das mais poderosas ferramentas para a gestão de recursos humanos. O seu objetivo é melhorar os resultados, ajudando os trabalhadores a atingir níveis de desempenho mais elevados, sendo uma fonte de informação útil para desencadear medidas de desenvolvimento pessoal e profissional.

A instituição de um modelo credível de avaliação é essencial para a introdução de uma nova cultura de gestão pública, para uma correta apreciação dos recursos alocados a cada um dos organismos e funções e para a criação de condições de maior motivação profissional, qualificação e formação permanente dos recursos humanos.

Trata-se também de um instrumento de gestão que, a ser devidamente utilizado, permitirá identificar desequilíbrios funcionais, deficiências organizacionais, responsabilizar o pessoal e os dirigentes e criar um clima de exigência, de mérito e de transparência na ação dos serviços.

Com a criação do SIADAP pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março, a Administração Pública passou a dispor de um instrumento efetivo para avaliar o desempenho dos seus serviços e organismos, dirigentes e trabalhadores.

²⁷ Ver Parte I, capítulo III.

Por seu turno, com a regulamentação constante do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, criaram-se os mecanismos indispensáveis à aplicação do novo sistema de avaliação do desempenho, designadamente calendarizando e concretizando as diversas fases que integram o processo de avaliação e definindo regras para a sua execução e aplicação em concreto aos diversos serviços e organismos. Foi ainda regulamentada a matéria referente ao conselho coordenador da avaliação, criado como instância de consulta, apoio e apreciação das reclamações, determinando-se a sua composição e forma de funcionamento, e são definidas as modalidades de avaliação do desempenho e os casos especiais de suprimento da mesma.

Foi dado o devido relevo à determinação específica da relação da avaliação de desempenho e o processo de desenvolvimento profissional de cada trabalhador através da adequada formação.

O Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 regulamentou também a avaliação dos dirigentes de nível intermédio, de modo a garantir um processo homogéneo e coerente com as especificidades próprias da função, tendo como objetivo reforçar a capacidade de liderança e as competências de gestão.

O SIADAP constitui um instrumento de desenvolvimento da estratégia das organizações públicas e uma das mais importantes ferramentas para a boa gestão dos recursos humanos do Estado. Assenta numa lógica de gestão por objetivos, exigindo a definição de objetivos individuais articulados com os objetivos organizacionais das entidades e organismos, desta forma garantindo a coerência entre os resultados globais, essenciais para assegurar o cumprimento dos objetivos da organização²⁸.

Este modelo de avaliação do desempenho constitui, assim, um novo instrumento de gestão no sentido de promover uma cultura de mérito, exigência, motivação e reconhecimento, por forma a potenciar os níveis de eficiência e qualidade dos serviços públicos, com base em objetivos de qualidade e excelência, de liderança e responsabilidade e de mérito e qualificação.

²⁸ Ver preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho.

1.1 OBJETIVOS DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

De acordo com o art. 4.º da Lei n.º 10/2004, o SIADAP pretendeu desenvolver uma cultura de gestão orientada para resultados com base nos seguintes objetivos:

- i.* Avaliar a qualidade dos serviços e organismos da Administração Pública, tendo em vista promover a excelência e a melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadãos e à comunidade;
- ii.* Avaliar, responsabilizar e reconhecer o mérito dos dirigentes, funcionários, agentes e demais trabalhadores em função da produtividade e resultados obtidos, ao nível da concretização de objetivos, da aplicação de competências e da atitude pessoal demonstrada;
- iii.* Diferenciar níveis de desempenho, fomentando uma cultura de exigência, motivação e reconhecimento do mérito;
- iv.* Potenciar o trabalho em equipa, promovendo a comunicação e cooperação entre serviços, dirigentes e trabalhadores;
- v.* Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos organismos, dirigentes e trabalhadores;
- vi.* Fomentar oportunidades de mobilidade e progressão profissional de acordo com a competência e o mérito demonstrados;
- vii.* Promover a comunicação entre as chefias e os respetivos colaboradores;
- viii.* Fortalecer as competências de liderança e de gestão, com vista a potenciar os níveis de eficiência e qualidade dos serviços.

1.2 PRINCÍPIOS DO SISTEMA INTEGRADO DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O SIADAP rege-se por determinados princípios, elencados no art. 3.º da Lei n.º 10/2004:

- i.* Orientação para resultados, promovendo a excelência e a qualidade do serviço;

- ii.* Universalidade, assumindo-se como um sistema transversal a todos os serviços, organismos e grupos de pessoal da Administração Pública;
- iii.* Responsabilização e desenvolvimento, assumindo-se como um instrumento de orientação, avaliação e desenvolvimento dos dirigentes, trabalhadores e equipas para a obtenção de resultados e demonstração de competências profissionais;
- iv.* Reconhecimento e motivação, garantindo a diferenciação de desempenhos e promovendo uma gestão baseada na valorização das competências e do mérito;
- v.* Transparência, assentando em critérios objetivos, regras claras e amplamente divulgadas;
- vi.* Coerência e integração, suportando uma gestão integrada de recursos humanos, em articulação com as políticas de recrutamento e seleção, formação profissional e desenvolvimento de carreira.

1.3 SISTEMA INTEGRADO DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CICLO ANUAL DE GESTÃO

Nos termos do art. 2.º do Decreto Regulamentar n.º 6/2006²⁹ o SIADAP integra-se no ciclo anual da gestão de cada serviço e organismo da Administração Pública. Este ciclo anual de gestão integra as seguintes fases:

- i.* Estabelecimento do plano de atividades para o ano seguinte, tendo em conta os objetivos estratégicos, as orientações do órgão executivo e as competências orgânicas;
- ii.* Estabelecimento dos objetivos de cada unidade orgânica, a prosseguir no ano seguinte;
- iii.* Estabelecimento dos objetivos individuais e de responsabilidade partilhada a atingir por cada trabalhador e ou equipa no ano seguinte;
- iv.* Elaboração do relatório de atividades;
- v.* Avaliação dos desempenhos.

²⁹ No mesmo sentido cfr. art. 5.º da Lei n.º 10/2004.

1.4 ÂMBITO DE APLICAÇÃO

Nos termos do art. 2.º da Lei n.º 10/2004, o regime era aplicável a todos os organismos da administração direta do Estado e dos institutos públicos, a todos os seus funcionários e agentes bem como aos dirigentes de nível intermédio.

Abrangia ainda os demais trabalhadores da administração direta do Estado e dos institutos públicos, independentemente do título jurídico da relação de trabalho, desde que o respetivo contrato tivesse duração superior a seis meses.

Como já dissemos, o art. 1.º do Decreto Regulamentar n.º 6/2006 veio estabelecer que a Lei n.º 10/2004, se aplicava com as adaptações introduzidas pelo decreto regulamentar aos funcionários, agentes e demais trabalhadores dos municípios e respetivos serviços municipalizados, das freguesias³⁰ e das entidades intermunicipais a que se referem as Leis n.ºs 10/2003 e 11/2003, ambas de 13 de maio, bem como ao seu pessoal dirigente de nível intermédio. Determinou, também, que o disposto no Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio era aplicável aos trabalhadores dos municípios.

2. PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

Dispunha o art 13.º da Lei n.º 10/2004 que o procedimento³¹ de avaliação dos recursos humanos compreendia as seguintes fases: definição de objetivos e resultados a atingir; autoavaliação; avaliação prévia; harmonização das avaliações; entrevista com o avaliado; homologação; reclamação; e, recurso hierárquico, como passamos a analisar mais detalhadamente.

³⁰Conforme referimos o art. 1.º do Decreto Regulamentar n.º 6/2006 veio tornar extensível o sistema de avaliação do desempenho às freguesias, o que constituiu uma inovação relativamente ao regime jurídico que vigorou até 2006.

³¹ Sobre a distinção entre «processo administrativo» e «procedimento administrativo» ver *supra* nota 23.

2.1 FASES DO PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS

- i.* Definição de objetivos e resultados a atingir: nos termos do art. 5.º da Lei n.º 10/2004, o SIADAP integrava-se no ciclo anual da gestão de cada serviço e organismo da Administração Pública e integra, designadamente as seguintes fases: estabelecimento do plano de atividades para o ano seguinte, tendo em conta os objetivos estratégicos, as orientações da tutela e as atribuições orgânicas; estabelecimento dos objetivos de cada unidade orgânica, a prosseguir no ano seguinte; estabelecimento dos objetivos a atingir por cada trabalhador e ou equipa no ano seguinte;
- ii.* Autoavaliação: de acordo com o art. 23.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, a autoavaliação visava envolver o avaliado no processo de avaliação e fomentar o relacionamento com o superior hierárquico de modo a identificar oportunidades de desenvolvimento profissional. A autoavaliação tinha carácter preparatório da entrevista de avaliação, não constituindo componente vinculativa da avaliação de desempenho. A autoavaliação concretizava-se através de preenchimento de ficha própria a partir de 5 de janeiro, devendo esta ser presente ao avaliador no momento da entrevista. Nos processos de avaliação extraordinária, o preenchimento da ficha de autoavaliação pelo avaliado decorria nos primeiros cinco dias úteis do mês de julho;
- iii.* Avaliação prévia: a avaliação prévia, tal como decorria do art. 24.º do DR n.º 19-A/2004, consiste no preenchimento das fichas de avaliação do desempenho pelo avaliador, a realizar entre 5 e 20 de janeiro, com vista à sua apresentação na reunião de harmonização das avaliações;
- iv.* Harmonização das avaliações: entre 21 e 31 de janeiro realizavam-se as reuniões do conselho coordenador da avaliação tendo em vista a harmonização das avaliações e a validação das propostas de avaliação final correspondentes às percentagens máximas de mérito e excelência tal como estabelecia o art. 25.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004. A validação das propostas de avaliação final correspondentes às percentagens máximas de mérito e excelência

implicava declaração formal, assinada por todos os membros do conselho coordenador da avaliação, do cumprimento daquelas percentagens;

- v. Entrevista com o avaliado: segundo o art. 26.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, durante o mês de fevereiro realizavam-se as entrevistas individuais dos avaliadores com os respetivos avaliados, com o objetivo de analisar a autoavaliação do avaliado, dar conhecimento da avaliação feita pelo avaliador e de estabelecer os objetivos a prosseguir pelos avaliados nesse ano;
- vi. Homologação: a homologação das avaliações de desempenho ordinárias era efetuada até 15 de março, em conformidade com o art. 27.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004;
- vii. Reclamação: após tomar conhecimento da homologação da sua avaliação, assistia ao avaliado o direito de apresentar reclamação por escrito, no prazo de 5 dias úteis, para o dirigente máximo do serviço, nos termos do art. 28.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004. A decisão sobre a reclamação era proferida no prazo máximo de 15 dias úteis, dependendo de parecer prévio do conselho de coordenação da avaliação. O conselho de coordenação da avaliação podia solicitar, por escrito, a avaliadores e avaliados, os elementos que julgasse convenientes. O prazo para apresentação de reclamação do ato de homologação era de 5 dias úteis, a contar da data do seu conhecimento e a respetiva decisão deveria ser proferida no prazo máximo de 15 dias úteis, nos termos do art. 14.º do Decreto Regulamentar n.º 6/2006;
- viii. Recurso hierárquico: o prazo para interposição de recurso hierárquico era de 5 dias úteis a contar da data do conhecimento da decisão da reclamação. A decisão do recurso deveria ser proferida no prazo de 10 dias úteis contados da data da sua interposição.

2.2 TIPOS DE AVALIAÇÃO

De acordo com os artigos 16.º e 17.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, a avaliação podia revestir duas modalidades: avaliação ordinária e avaliação extraordinária.

A avaliação ordinária respeitava aos trabalhadores que, no ano civil anterior, possuíssem mais de seis meses de serviço efetivo prestado em contacto funcional com o respetivo avaliador e reportava-se ao tempo de serviço prestado naquele ano.

Eram avaliados extraordinariamente os trabalhadores que só reunissem o requisito de seis meses de contacto funcional com o avaliador competente durante o ano em que era feita a avaliação e até 30 de junho; para esse efeito, o trabalhador devia solicitar a avaliação extraordinária por escrito ao dirigente máximo do serviço no decurso do mês de junho.

A avaliação extraordinária obedecia à tramitação prevista para a avaliação ordinária, salvo no que se reportava às datas fixadas, e com observância dos intervalos temporais entre cada uma das fases do processo³².

Contudo, e de acordo com o art.17.º do citado diploma, aos trabalhadores que exerciam cargo ou funções de reconhecido interesse público, bem como atividade sindical, era atribuída a classificação obtida no último ano imediatamente anterior ao exercício dessas funções ou atividades.

De acrescentar, ainda, que, nos termos do art. 18.º do mesmo diploma, quando o trabalhador permanecesse em situação que inviabilizasse a atribuição de avaliação ordinária ou extraordinária e não lhe fosse aplicável o disposto no art. 17.º, para efeitos de apresentação a concurso de promoção ou progressão nos escalões, aplicava-se a ponderação do currículo profissional relativamente ao período que não foi objeto de avaliação. Neste caso, o suprimento era requerido ao júri do concurso, no momento da apresentação da candidatura, nos termos previstos no respetivo aviso de abertura, ou ao dirigente máximo do serviço, quando completasse o tempo necessário para a progressão.

A ponderação curricular só era relevante para fins de admissão a concurso e não prejudicava, em caso de deliberação favorável do respetivo júri, nova apreciação curricular para efeitos de ordenação dos candidatos.

No que concerne à ponderação curricular, determinava o art. 19.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, que, eram tidos em linha de conta os seguintes fatores: as habilitações académicas e profissionais do interessado; as ações de formação e aperfeiçoamento profissional que tenha frequentado, com relevância para as funções que exerce; o conteúdo funcional da respetiva categoria e, bem assim, de outros cargos que

³² Assim, o preenchimento da ficha de autoavaliação era feito nos primeiros cinco dias úteis do mês de junho.

tenha exercido e as avaliações de desempenho que neles tenha obtido; e ainda a experiência profissional em áreas de atividade de interesse para as funções atuais.

A ponderação curricular era expressa através de uma escala de avaliação quantitativa e qualitativa, referida no art. 6.º do diploma vindo de citar. A atribuição de classificação igual ou superior a muito bom exigia fundamentação da mesma, em conformidade com o que dispunha o art. 9.º do mesmo diploma.

Por último, o art. 20.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 estabelecia que a avaliação do desempenho era anual e o respetivo processo decorria nos meses de janeiro a março, sem prejuízo da disciplina relativa à avaliação extraordinária, de que demos conta.

De acordo com o art. 21.º do citado diploma, o processo da avaliação do desempenho tinha carácter confidencial, devendo os instrumentos de avaliação de cada trabalhador ser arquivados no respetivo processo individual. Desta forma, todos os intervenientes no processo, exceto o avaliado, ficavam obrigados ao dever de sigilo sobre a matéria. Não obstante, era divulgado no organismo o resultado global da avaliação contendo o número das menções qualitativas atribuídas por grupo profissional, bem como o número de casos em que se verificava avaliação extraordinária ou suprimento de avaliação.

3. COMPONENTES DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

Estabelecia o art. 2.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 que a avaliação de desempenho na Administração Pública integrava as seguintes componentes: «objetivos»; «competências comportamentais»; e «atitude pessoal».

3.1 OBJETIVOS

Os «objetivos» são os resultados/metast devidamente mensuráveis, relacionados com o desenvolvimento de uma atividade específica, desempenhada por um funcionário ou por uma equipa num determinado período de tempo³³.

A avaliação dos «objetivos» visava, de acordo com o art. 3.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, comprometer os trabalhadores com os objetivos estratégicos da organização e responsabilizar pelos resultados, promovendo uma cultura de qualidade, responsabilização e otimização de resultados.

Esta avaliação decorria em obediência aos seguintes pressupostos: o processo de definição de objetivos e indicadores de medida para os diferentes trabalhadores era da responsabilidade de cada organismo; os objetivos deviam ser acordados entre avaliador e avaliado no início do período da avaliação prevalecendo, em caso de discordância, a posição, do avaliador; a definição dos objetivos devia ser clara e dirigida aos principais resultados a obter pelo colaborador no âmbito do plano de atividades do respetivo serviço; os objetivos a fixar deviam ser no máximo cinco e no mínimo três, dos quais pelo menos um era de responsabilidade partilhada; eram considerados objetivos de responsabilidade partilhada aqueles que implicavam o desenvolvimento de um trabalho em equipa ou esforço convergente para uma finalidade determinada; e os objetivos deviam ser sujeitos a ponderação, não podendo cada um deles ter valor inferior a 15% ou a 20%, consoante tivessem sido fixados, respetivamente, cinco ou menos objetivos.

De acordo com os indicadores de medida de concretização previamente estabelecidos, cada objetivo era aferido em três níveis: «nível 5 – superou claramente o objetivo»; «nível 3 – cumpriu o objetivo»; «nível 1 – não cumpriu o objetivo».

A avaliação desta componente resultava da média ponderada dos níveis atribuídos.

³³ in, MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, *Avaliação do Desempenho ... cit.*, p. 15

3.2 COMPETÊNCIAS

As «competências» são as características pessoais que diferenciam os níveis de desempenho de uma função³⁴.

Estabelecia o art. 4.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, que a avaliação das competências comportamentais visava promover o desenvolvimento e qualificação dos dirigentes e trabalhadores, maximizar o seu desempenho e promover uma cultura de excelência e qualidade.

O estabelecimento das competências obedecia às seguintes regras: as competências eram definidas em função dos diferentes grupos profissionais de forma a garantir uma melhor adequação dos fatores de avaliação às exigências específicas de cada realidade; o avaliado devia ter conhecimento, no início do período de avaliação, das competências exigidas para a respetiva função, assim como da sua ponderação; o número de competências devia ser no mínimo de quatro e no máximo de seis; e a ponderação de cada competência não podia ser inferior a 10%.

3.3 ATITUDE PESSOAL

Esta componente do sistema destinava-se a permitir uma apreciação geral da forma como a atividade foi desempenhada pelo funcionário³⁵.

À luz do art. 5.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, a avaliação da «atitude pessoal» visava a apreciação geral da forma como a atividade foi desempenhada pelo avaliado, incluindo aspetos como o esforço realizado, o interesse e a motivação demonstrados.

Assim, no final do ano, competia ao avaliador efetuar a avaliação da atitude pessoal, de acordo com a seguinte escala de avaliação: «5 – excelente»³⁶; «4 – muito bom»³⁷; «3 – bom»³⁸; «2 – necessita de desenvolvimento»³⁹; «1 – insuficiente»⁴⁰.

³⁴in, MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, *Avaliação do Desempenho ... cit.*, p. 26.

³⁵ Esta componente desapareceu no atual SIADAP, aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, como adiante veremos.

A avaliação efetuada era expressa em números inteiros e devidamente fundamentada com um parecer qualitativo sobre a atitude demonstrada pelo funcionário ao longo do ano⁴¹.

3.4 AVALIAÇÃO GLOBAL DO DESEMPENHO

A escala de avaliação constava do art. 6.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004. Assim, a avaliação de cada uma das componentes do sistema de avaliação de desempenho era feita numa escala de 1 a 5, devendo a classificação ser atribuída pelo avaliador em números inteiros. O resultado global da avaliação de cada uma das componentes do sistema de avaliação de desempenho era expresso na escala de 1 a 5 correspondente às seguintes menções qualitativas: «Excelente» - de 4,5 a 5 valores; «Muito bom» - de 4 a 4,4 valores; «Bom» - de 3 a 3,9 valores; «Necessita de desenvolvimento» - de 2 a 2,9 valores; «Insuficiente» - de 1 a 1,9 valores.

De acordo com o art.7.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, a classificação final era determinada pela média ponderada da avaliação de cada uma das suas componentes, tendo por base a ponderação correspondente a cada categoria.

³⁶ A avaliação «excelente» tinha o seguinte significado: evidenciou uma notável dinâmica na prossecução dos objetivos, demonstrou sempre elevado interesse em aprofundar os seus conhecimentos, distinguiu-se por manter um elevado nível de motivação pessoal, assim como elevados padrões de exigência em relação àquilo que faz, mantém excelentes relações interpessoais com os colegas e promove acentuadamente o esforço da equipa a que pertence, destacando-se claramente como uma referencia no grupo de trabalho

³⁷ A avaliação «muito bom» significava: demonstrou grande dinâmica na prossecução dos objetivos, manifestou muito interesse em aprofundar os seus conhecimentos, manteve um alto nível de motivação pessoal, assim como altos padrões de exigência em relação àquilo que faz, mantém muito boas relações interpessoais com os colegas e fomenta ativamente o esforço da equipa a que pertence.

³⁸ A avaliação «bom» correspondia ao seguinte perfil: revelou dinamismo na prossecução dos objetivos e evidenciou interesse em aprofundar os seus conhecimentos, manteve um bom nível de motivação pessoal, assim como bons padrões de exigência em relação àquilo que faz, mantém boas relações interpessoais com os colegas e fomenta do esforço da equipa a que pertence;

³⁹ A avaliação «necessita de desenvolvimento» significava: revelou pouca dinâmica na prossecução dos objetivos, não manifestou interesse em aprofundar os seus conhecimentos e melhorar as suas competências, demonstrou um baixo nível de motivação pessoal, assim como baixos padrões de exigência em relação àquilo que faz, tem uma relação cordial com os colegas e participa do esforço da equipa a que pertence.

⁴⁰ A avaliação «insuficiente» tinha o seguinte significado: revelou passividade e negligencia na prossecução dos objetivos, manifestou desinteresse em aprofundar os seus conhecimentos e melhorar as suas competências, evidenciou falta de motivação pessoal, assim como indiferença em relação àquilo que faz, tem dificuldades de relacionamento com os colegas e de integração nas equipas de trabalho.

⁴¹ Ver MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, *Avaliação do Desempenho ... cit.*, p. 30.

Com efeito, no caso dos técnicos superiores e técnicos⁴² verificou-se uma valorização dos objetivos relativamente aos demais parâmetros, que colhiam 60%; as competências tinham um peso de 30% e à atitude pessoal era atribuído uma pontuação de 10%.

Ao grupo de pessoal técnico-profissional e administrativo era atribuído a seguinte ponderação: os objetivos eram ponderados em 50%, às competências era atribuída uma ponderação de 40% e a atitude pessoal colhia 10%.

A carreira operária tinha a seguinte pontuação: aos objetivos correspondia uma pontuação de 40%, as competências colhiam 50% e a atitude pessoal 10%.

Por fim, o grupo de pessoal auxiliar tinha uma ponderação de 20% para os objetivos, 60% para as competências e 20% para a atitude pessoal.

A avaliação global resultava das pontuações obtidas em cada uma das componentes do sistema de avaliação e era expressa através da classificação qualitativa e quantitativa constante da escala de avaliação referida supra.

Um dos aspetos mais inovadores deste regime estava associado ao surgimento das quotas, ou seja, a diferenciação do mérito e excelência circunscrito, contudo, aos trabalhadores⁴³. Pretendeu-se introduzir uma cultura de mérito, de exigência de motivação e de reconhecimento.

Relativamente a esta matéria determinava o art. 9.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, que a diferenciação dos desempenhos de mérito e excelência era garantida pela fixação de percentagens máximas para as classificações de «muito bom» e «excelente», respetivamente de 20% e 5%, numa perspetiva de maximização da qualidade do serviço.

O sistema de percentagens era aplicado por serviço ou organismo e de modo equitativo aos diferentes grupos profissionais, os quais podiam ser agregados para esse efeito nos serviços ou organismos em que o número de avaliados por cada um dos grupos profissionais fosse inferior a 20.

A atribuição da classificação de «muito bom» implicava uma fundamentação que evidenciasse os fatores que contribuíram para o resultado final; a atribuição da classificação

⁴² De assinalar que na vigência do SIADAP aprovado pela Lei 10/2004, existia a carreira de técnico superior e de técnico, que correspondia ao grau de licenciado e de bacharel, respetivamente. Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 121/2008 de 11 de julho verificou-se a extinção da carreira técnica.

⁴³ Esta questão sofreu grandes alterações no SIADAP aprovado pela Lei 66-B/2007, porquanto as quotas são comuns ao SIADAP 1, 2 e 3.

de «excelente» devia, ainda, identificar os contributos relevantes para o serviço, tendo em vista a sua inclusão na base de dados sobre boas práticas.

Refira-se, por último, que a atribuição de percentagens máximas devia ser do conhecimento de todos os avaliados e que a aplicação do sistema de percentagens a cada serviço ou organismo era da exclusiva responsabilidade dos seus dirigentes, cabendo ao dirigente máximo assegurar o seu estrito cumprimento.

4. RELEVÂNCIA DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

4.1 CONSIDERAÇÃO DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

Dispunha o art. 7.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 que a avaliação do desempenho era obrigatoriamente considerada para efeitos de promoção e progressão nas carreiras e categorias, de conversão da nomeação provisória em definitiva e de renovação de contratos. Para estes efeitos, era exigida, no mínimo, a classificação de «bom», exceto nos casos em que legalmente fosse indispensável a classificação de «muito bom», e, em qualquer das situações, pelo tempo de serviço legalmente estabelecido.

Para efeitos de promoção e progressão nas carreiras e categorias as avaliações atribuídas deveriam ser em número igual ao número de anos de serviço exigidos como requisito de tempo mínimo de permanência na categoria ou escalão anteriores.

De referir que, no caso de funcionários e agentes que exerciam cargo ou funções de reconhecido interesse público, bem como atividade sindical, a classificação obtida no último ano imediatamente anterior ao exercício dessas funções ou atividades relevava igualmente, para os anos seguintes relevantes para efeitos de promoção e progressão.

Por último, a renovação da comissão de serviço dos dirigentes de nível intermédio dependia do resultado da avaliação de desempenho e do grau de cumprimento dos objetivos fixados.

A avaliação do desempenho tinha, ainda, reflexos ao nível da formação.

Com efeito, determinava o art. 30.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, que o sistema de avaliação do desempenho devia permitir a identificação das necessidades de formação e desenvolvimento dos trabalhadores, devendo igualmente ser consideradas no

plano de formação anual de cada organismo. A identificação das necessidades de formação devia associar as necessidades prioritárias dos trabalhadores e a exigência das funções atribuídas, tendo em conta os recursos disponíveis para esse efeito.

Tal como já referimos, às freguesias não se aplicava o regime de classificação de serviço aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho, apenas havendo lugar à ponderação do currículo profissional dos trabalhadores das freguesias quando isso fosse necessário. Só a partir de 2006 com a aplicação da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, mediada pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho, é que as freguesias passaram a dispor de um sistema de avaliação de desempenho. Nessa altura foi suscitada uma questão relativa à relevância do trabalho prestado nos anos de 2004 e 2005 para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório, tendo Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, em reunião de coordenação jurídica, realizada em 16 de março de 2009, homologado a seguinte solução interpretativa:

«13. Nas freguesias como se considera a relevância do trabalho prestado nos anos de 2004 e 2005 para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório, considerando o disposto no artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 45/88, de 16 de dezembro?

Solução interpretativa: Nas freguesias, por força do disposto no artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 45/88, de 16 de dezembro, não havia classificação de serviço.

Assim, nos termos do n.º 7 do artigo 113.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR), atribui-se um ponto por cada ano.

Fundamentação: Os trabalhadores das freguesias, nos anos de 2004 e 2005, não foram objeto de classificação de serviço porque esta não lhes podia ser atribuída nos termos do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 45/88, de 16 de dezembro.

Assim, por força do estatuído no n.º 7 do artigo 113.º da LVCR e por ainda não estar em vigor, naqueles anos o Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho, estes trabalhadores, para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório, têm direito a um ponto por ano»⁴⁴.

⁴⁴ Consultável em http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=RCJ%2b16_03_2009.pdf :

4.2 DIFERENCIAÇÃO E RECONHECIMENTO DO MÉRITO E EXCELÊNCIA

Nos termos do art. 15.º da Lei n.º 10/2004 a aplicação do SIADAP implicava a diferenciação de desempenhos numa perspetiva de maximização da qualidade dos serviços prestados, devendo em conformidade ser estabelecidas percentagens máximas para atribuição das classificações mais elevadas em cada organismo.

O reconhecimento da excelência conferia direito a benefícios no desenvolvimento da carreira ou outras formas de reconhecimento de mérito associadas ao desenvolvimento profissional.

Nesta conformidade, a atribuição de excelente na avaliação de desempenho traduzia-se no reconhecimento do mérito excepcional do trabalhador, sendo-lhe concedido o direito a redução de um ano no tempo de serviço para efeitos de promoção nas carreiras verticais ou progressão nas carreiras horizontais e a promoção na respetiva carreira independentemente de concurso, caso estivesse a decorrer o último ano do período de tempo necessário à promoção.

Por seu turno, a atribuição de muito bom na avaliação de desempenho, durante dois anos consecutivos, reduzia em um ano os períodos legalmente exigidos para promoção nas carreiras verticais ou progressão nas carreiras horizontais⁴⁵.

5. AVALIAÇÃO DOS DIRIGENTES

A avaliação dos dirigentes visava, de acordo com o art. 31.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, promover o reforço e desenvolvimento das competências de gestão e comportamentos de liderança, devendo adequar-se à diferenciação da função.

Nos termos do art. 17.º da Lei n.º 10/2004, a avaliação dos dirigentes de nível intermédio fazia-se sem prejuízo das especificidades próprias da função, tendo como objetivo reforçar a capacidade de liderança e as competências de gestão.

⁴⁵ Sobre o conceito de promoção e progressão ver *supra* nota 21.

Constituíam especificidades do processo de avaliação dos dirigentes de nível intermédio, designadamente a não integração da atitude pessoal nas componentes da avaliação e a não sujeição a percentagens máximas para atribuição das classificações mais elevadas, sem prejuízo da necessária garantia de harmonização das avaliações.

Como já referimos a avaliação da atitude pessoal visava a apreciação geral da forma como a atividade foi desempenhada, incluindo aspetos como o esforço realizado, o interesse e a motivação demonstrados. Quanto a nós o legislador terá assumido que o esforço, interesse e motivação faziam parte do perfil dos dirigentes, sendo dispensável a sua ponderação. No que concerne à não sujeição a percentagens máximas para atribuição das classificações mais elevadas, tal opção só se justifica pela ausência de uma cultura de coerência e de integração entre serviços, dirigentes e trabalhadores, opção que foi corrigida com o SIADAP, aprovado pela Lei n.º 66-B/2007.

Os resultados da avaliação do desempenho dos dirigentes de nível intermédio relevavam para a evolução na carreira de origem⁴⁶, de acordo com as regras e critérios de promoção e progressão aplicáveis, sem prejuízo de outros direitos especialmente previstos no Estatuto dos Dirigentes da Administração Pública⁴⁷.

De acordo com o art. 32.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 a avaliação dos dirigentes possuía duas componentes: «objetivos» e «competências». A componente «objetivos» tinha um peso de 75%, num reforço da responsabilidade partilhada pelo cumprimento dos objetivos do organismo; a ponderação das «competências» era de 25%, e o respetivo modelo era distinto dos restantes grupos profissionais ao nível dos fatores de avaliação.

A garantia de diferenciação dos desempenhos era da responsabilidade do dirigente máximo do organismo, a quem cabia garantir a harmonização das avaliações, não estando, conforme referimos, vinculado às percentagens constantes do art. 9.º.

Nos termos do art. 33.º do mesmo diploma a competência para avaliar competia ao superior hierárquico imediato, carecendo sempre de homologação conjunta dos respetivos dirigentes de nível superior, exceto quando um deles tivesse sido avaliador.

⁴⁶ Como veremos, no atual regime os resultados da avaliação do desempenho dos dirigentes não relevam para a evolução na carreira de origem.

⁴⁷ O estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, local e regional do Estado, foi aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro e alterado pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto.

Por outro lado, não havia lugar à intervenção do conselho coordenador da avaliação, salvo em caso de reclamação. Neste caso, a apreciação das reclamações da avaliação dos dirigentes era feita em conselho coordenador da avaliação restrito, composto apenas pelos dirigentes de nível superior do organismo e pelo dirigente máximo do departamento responsável pela organização e recursos humanos, quando se tratasse de serviço partilhado.

De referir que, em caso de impedimento do avaliador, a competência cabia ao superior hierárquico seguinte.

Relativamente ao início da avaliação refira-se que, nos termos do art. 34.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, no segundo ano da comissão de serviço, a avaliação ordinária só acontecia quando o início de funções ocorresse antes de 1 de junho, não havendo recurso a avaliação extraordinária.

Os efeitos da avaliação encontravam-se elencados no art. 35.º do diploma citado, a saber: a renovação da comissão de serviço dependia da classificação mínima de bom no último ano da respetiva comissão de serviço e os resultados da avaliação de desempenho contavam para a evolução na carreira de origem, de acordo com as regras e os critérios de promoção e progressão aplicáveis, sem prejuízo de outros direitos especialmente previsto no Estatuto dos Dirigentes da Administração Pública⁴⁸.

6. INTERVENIENTES NO PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO

De acordo com o art. 9.º da Lei n.º 10/2004 eram considerados intervenientes no procedimento de avaliação: o avaliado, o avaliador e o dirigente máximo do serviço. Referia o mesmo preceito que devia ser prevista uma instância de consulta, apoio e apreciação das reclamações. Sublinhe-se que a ausência ou impedimento de avaliador direto não constituía fundamento para a falta de avaliação.

No procedimento de avaliação do desempenho no âmbito de cada organismo, intervinham, nos termos do art. 11.º Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004: os avaliadores; o

⁴⁸ Aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro e alterado pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto.

conselho de coordenação da avaliação; e o dirigente máximo do respetivo serviço ou organismo.

6.1 DIRIGENTE MÁXIMO DO SERVIÇO

O art. 14.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 dispunha sobre as competências do dirigente máximo do serviço. De assinalar que para efeitos deste diploma, considerava-se dirigente máximo do serviço o titular do cargo de direção superior de 1.º grau ou outro dirigente responsável pelo serviço ou organismo diretamente dependente do membro do Governo.

No âmbito da administração local, e atento o disposto no art. 7.º do Decreto Regulamentar n.º 6/2006, as referências feitas ao dirigente máximo do serviço ou organismo no Lei n.º 10/2004, de 22 de março, bem como no Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio, consideravam-se feitas, ao presidente da câmara municipal e à junta de freguesia.

Nos termos do n.º 2, do preceito em referência, o presidente da câmara possuía as seguintes competências: garantir a adequação do sistema de avaliação do desempenho às realidades específicas do serviço ou organismo; coordenar e controlar o processo de avaliação anual de acordo com os princípios e regras definidos no presente diploma; homologar as avaliações anuais; decidir das reclamações dos avaliados, após parecer do conselho de coordenação da avaliação; e, assegurar a elaboração do relatório anual da avaliação do desempenho.

De ressaltar que, quando o dirigente máximo não homologasse as classificações atribuídas, deveria ele próprio, mediante despacho fundamentado, estabelecer a classificação a atribuir.

6.2 CONSELHO DE COORDENAÇÃO DA AVALIAÇÃO

De acordo com o art. 4.º do Decreto Regulamentar n.º 6/2006, junto dos presidentes dos órgãos executivos, funcionava um conselho de coordenação da avaliação, ao qual competia:

estabelecer diretrizes para uma aplicação objetiva e harmónica do sistema de avaliação do desempenho; garantir a seletividade do sistema de avaliação, cabendo-lhe validar as avaliações finais iguais ou superiores a muito bom; emitir parecer sobre as reclamações dos avaliados; e proceder à avaliação do desempenho nos casos de ausência de superior hierárquico.

Quanto à sua composição, nos municípios, o conselho de coordenação da avaliação era presidido pelo presidente da câmara e integrava os vereadores que exerciam funções a tempo inteiro, os dirigentes máximos de cada unidade orgânica e o dirigente responsável pela área de pessoal.

Todavia, nos casos em que o número de membros do conselho de coordenação da avaliação fosse superior a 10, a sua composição podia ser reduzida, por determinação do presidente da câmara, devendo integrar os obrigatoriamente os seguintes elementos: presidente da câmara municipal; vereadores a tempo inteiro, em número a definir pelo presidente da câmara; dirigente responsável pela área dos recursos humanos; outros dirigentes, em número a definir pelo presidente da câmara. Os vereadores e os dirigentes ficavam sujeitos à regra da rotatividade.

Nos municípios dotados de direções municipais, foi criado um conselho de coordenação da avaliação por cada direção e um conselho de coordenação da avaliação para os restantes serviços. Neste caso, os conselhos de coordenação da avaliação tinham a seguinte composição: nas direções municipais, o presidente da câmara municipal ou o vereador responsável pela direção municipal em causa, que presidia, o respetivo diretor municipal, os dirigentes máximos das respetivas unidades orgânicas que integravam a direção municipal e o dirigente responsável pela área dos recursos humanos; nos restantes serviços, o presidente da câmara municipal ou o vereador responsável pela área do pessoal, que presidia, os dirigentes máximos de cada unidade orgânica e o dirigente responsável pela área dos recursos humanos.

Nos municípios em que existiam serviços municipalizados, o conselho de coordenação da avaliação era presidido pelo presidente do conselho de administração e integrava o dirigente responsável pela área dos recursos humanos da câmara municipal e os dirigentes máximos de cada unidade orgânica.

Nas freguesias, o conselho de coordenação da avaliação era composto pelo presidente da junta de freguesia, que presidia, pelo secretário, pelo tesoureiro e pelos chefes de secção.

Nas áreas metropolitanas e nas comunidades intermunicipais, o conselho de coordenação da avaliação era presidido pelo presidente do órgão executivo e integrava todos os dirigentes de nível intermédio de 1.º grau, bem como outros dirigentes diretamente dependentes do presidente do órgão executivo.

Competia ao presidente do órgão executivo assegurar a elaboração do regulamento de funcionamento do conselho de coordenação da avaliação.

6.3 AVALIADOR

De acordo com o art. 12.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, a avaliação era da competência do superior hierárquico imediato⁴⁹ ou do funcionário que possuía responsabilidades de coordenação sobre o avaliado, cabendo ao avaliador: definir objetivos dos seus colaboradores diretos de acordo com os objetivos fixados para o organismo e para a respetiva unidade orgânica; avaliar anualmente os seus colaboradores diretos, cumprindo o calendário de avaliação; assegurar a correta aplicação dos princípios integrantes da avaliação; e, ponderar as expectativas dos trabalhadores no processo de identificação das respetivas necessidades de desenvolvimento.

Contudo, só podiam ser avaliadores os superiores hierárquicos imediatos ou os funcionários com responsabilidades de coordenação sobre os avaliados que, no decurso do ano a que se reportava a avaliação, reunissem o mínimo de seis meses de contacto funcional com o avaliado. Assim, nos casos em que não se verificava o mínimo de seis meses de contacto funcional com o avaliado, era avaliador o superior hierárquico de nível seguinte ou, na ausência deste, o conselho coordenador da avaliação.

⁴⁹ Recordamos que, de acordo com o art. 10.º do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, a avaliação e a notação eram da competência conjunta dos superiores hierárquicos imediato e de segundo nível, designados por notadores, que, no decurso do período a que se reportava a classificação reunissem o mínimo de 6 meses de contacto funcional com notado.

6.4 AVALIADO

Tal como referimos *supra*, a Lei n.º 10/2004, no art. 9.º, considerava o avaliado como interveniente no procedimento de avaliação. Porém, contrariamente ao que sucede com os restantes intervenientes, a sua intervenção não surge de forma estruturada. Assim, os seus direitos e deveres⁵⁰ encontram-se diluídos ao longo da Lei n.º 10/2004 e do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004.

Nesta conformidade, podemos sintetizar os deveres do avaliado, da seguinte forma: colaborar com o respetivo avaliador na definição dos objetivos e respetivos níveis de concretização a atingir anualmente; efetuar a autoavaliação e preencher a respetiva ficha; participar na entrevista anual de apreciação de desempenho.

Por seu turno, constituíam direitos do avaliado, designadamente: conhecer os critérios de avaliação, nomeadamente, os objetivos e as ponderações a considerar; participar na entrevista anual de apreciação de desempenho; reclamar/recorrer em caso de discordância da avaliação atribuída; e, a confidencialidade dos resultados das avaliações.

⁵⁰ *in*, MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, *Avaliação do Desempenho ... cit.*, p.45

CAPÍTULO V

BREVES CONCLUSÕES

Através do Decreto Regulamentar n.º 57/80 de 10 de outubro foi introduzida a denominada «Classificação de Serviço da Função Pública» assente num método complexo e moroso na aplicação.

A correção do sistema ocorreu com o Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho, adaptado à administração local através do Decreto Regulamentar n.º 45/88, de 16 de dezembro, cujo principal objetivo consistiu na simplificação do método de avaliação.

No seguimento dos princípios conceptuais da teoria da gestão por objetivos, assistimos, em 2004, à implementação do sistema integrado da avaliação do desempenho através da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, adaptado à administração local através do Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho.

Contudo, este sistema de avaliação inseria-se num modelo de administração burocrático, assente na hierarquia e normatividade, onde uns executam o que os outros concebem, com definição rígida de funções.

Com efeito, são várias as insuficiências que se podem assinalar a este sistema de avaliação. Desde logo, sublinhamos a insuficiente preocupação por parte dos intervenientes na implementação e funcionamento do próprio sistema. Quanto a nós não houve uma consciencialização de que se tratava de um novo instrumento não só de avaliação, mas, sobretudo, de gestão e, como tal, a aplicação da nova legislação impunha adoção de uma nova cultura de coerência e de integração entre serviços, dirigentes e trabalhadores com vista à prossecução do interesse público.

Efetivamente, o sistema de avaliação previsto na Lei n.º 10/2004, não introduziu uma cultura de avaliação efetiva dos serviços, dos dirigentes, e dos trabalhadores, não reunindo, assim, características que se ajustassem à gestão por objetivos. Na verdade, enquanto o art.1.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 circunscreve a aplicação da Lei n.º 10/2004 aos funcionários e dirigentes de nível intermédio, por seu lado, o art. 2.º da Lei n.º 66-B/2007 estende o seu âmbito de aplicação aos serviços, dirigentes e trabalhadores.

De facto, é por demais evidente a evolução verificada entre este sistema e aquele introduzido pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, matéria que desenvolveremos na parte II deste trabalho.

PARTE II

O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAPÍTULO I

UMA INTRODUÇÃO AO SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro veio rever e aperfeiçoar o anterior sistema de avaliação (SIADAP), aprovado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março e regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio⁵¹, introduzindo-lhe diversas alterações, de que ao longo do texto daremos conta.

Este “novo” SIADAP, também designado “SIADAP 2.ª geração” em contraposição com o “SIADAP 1.ª geração” estabelecido pela Lei n.º 10/2004, introduziu substanciais inovações, a que nos referiremos, de forma mais detalhada, no capítulo II. Destacamos, contudo, a adoção de uma nova cultura de coerência e de integração entre serviços, dirigentes e trabalhadores com vista à prossecução do interesse público, através da introdução de um sistema de avaliação que integra três componentes: a primeira é o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública – SIADAP 1; a segunda é o Subsistema de Avaliação da do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública – SIADAP 2; a terceira é o subsistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública – SIADAP 3.

A Lei n.º 66-B/2007 foi objeto das seguintes alterações: Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro (aprovou o Orçamento de Estado para 2009 e veio alterar o n.º 5 do art. 3.º da L n.º 66-B/2007 -vd. art. 34.º do diploma); Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (aprovou o Orçamento de Estado para 2011 e alterou o art. 80.º da Lei n.º66-B/2007 - vd . art. 34.º do diploma); Decreto- Lei n.º 72-A/ 2010, de 18 de junho de 2010 (estabelece

⁵¹ Regime esse que foi objeto de análise no capítulo III, da Parte I.

as normas de execução do orçamento de Estado para 2010 e exclui, em 2010, o número de trabalhadores referidos no n.º 6 do art. 42.º da Lei n.º 66-B/2007 do âmbito de incidência das percentagens para diferenciação de desempenhos - vd. art. 41.º do diploma); e, Decreto-Lei n.º 29-A/ 2011, de 1 de março de 2011 (estabelece as normas de execução do orçamento de Estado para 2010 e exclui, em 2011, o número de trabalhadores referidos no n.º 6 do art. 42.º da Lei n.º 66-B/2007 do âmbito de incidência das percentagens para diferenciação de desempenhos - vd. art. 37.º do diploma).

O Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro adapta à administração autárquica o SIADAP aprovado pela Lei n.º 66-B/2007 e revoga o Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho, dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do art. 3.º da Lei n.º 66-B/2007⁵².

Para além destes dois diplomas, temos, ainda, de considerar: a Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro que aprova os modelos de fichas de autoavaliação e avaliação do desempenho⁵³⁻⁵⁴; a Portaria n.º 759/2009, de 16 de julho que procede à adaptação Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública ao pessoal não docente

⁵² De sublinhar, contudo, que o facto de a adaptação da Lei 66-B/2007 à administração local ter ocorrido só em 2009, suscitou algumas dificuldades na utilização das fichas de avaliação. Com efeito, o Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho, veio identificar e extinguir as carreiras e categorias cujos trabalhadores integrados ou delas titulares transitaram para as carreiras gerais de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional, assim como identificou as carreiras e categorias que subsistiam por impossibilidade de se efetuar a transição dos trabalhadores nelas integrados ou delas titulares para as carreiras gerais, nos termos da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro. Contudo, tendo em conta que se manteve em vigor o Sistema de Avaliação estabelecido na Lei n.º 10/2004, de 22 de março, para as autarquias locais, e que o pessoal das carreiras de operário e de auxiliar, nos termos do referido diploma era avaliado com base em ponderações diferentes nas componentes avaliativas (objetivos, competências e atitude pessoal), tendo passado a integrar a carreira de assistente operacional, questionou-se como proceder relativamente ao ano de 2009 e que fichas de avaliação deveriam ser utilizadas.

Esta questão foi analisada em reunião de coordenação jurídica de 16 de março de 2009, tendo sido emitida a seguinte solução:

“12.Tendo em conta que se mantém em vigor o Sistema de Avaliação estabelecido na Lei n.º 10/2004, de 22 de março, para as autarquias locais, e que o pessoal das carreiras de operário e de auxiliar, nos termos do referido diploma é avaliado com base em ponderações diferentes nas componentes avaliativas (objetivos, competências e atitude pessoal), tendo passado a integrar a carreira de Assistente Operacional, como proceder relativamente ao ano de 2009 e que fichas de avaliação deverão ser utilizadas?

Solução interpretativa: É necessário adaptar, ao nível dos objetivos, competências e ponderações os modelos aprovados pela Portaria n.º 509-A/2004, de 14 de maio, dado manter-se em vigor, até à sua revisão ou adaptação, a Lei n.º 10/2004, de 22 de março, aplicável à administração local por via do Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho.

Fundamentação: Dado manter-se em vigor, por força do disposto no artigo 86º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, os sistemas de avaliação com base na Lei n.º 10/2004, de 22 de março e aplicados às autarquias locais pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho, até à sua revisão ou adaptação, o que deve ocorrer até 31 de dezembro de 2009, há que adaptar os modelos aprovados pela Portaria n.º 509-A/2004, de 14 de maio.”

⁵³ Cfr. art. 29.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro.

⁵⁴ Dá cumprimento ao disposto no n.º 2 do art. 3.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário⁵⁵; e o Despacho Normativo n.º 4-A/2010, de 4 de fevereiro que estabelece os critérios a aplicar na realização da ponderação curricular, prevista no art. 43.º da Lei n.º 66-B/2007, bem como os procedimentos a que a mesma deve obedecer⁵⁶⁻⁵⁷.

2. O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A nova cultura de gestão na Administração Pública Portuguesa assenta na prossecução de objetivos e na medição de resultados do desempenho: hoje em dia, gerir não se reduz a reagir aos acontecimentos, é, sobretudo, prever e planear, diagnosticando áreas de melhoria, implementando iniciativas nesse sentido e promovendo boas práticas.

O “novo” sistema de avaliação do desempenho insere-se no processo de reforma iniciado com a definição das grandes linhas orientadoras da reforma da Administração Pública, aprovadas pela Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 95/2003, de 30 de julho⁵⁸, tendo como objetivos essenciais:

⁵⁵ Dá cumprimento ao disposto no artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 8/2009, de 21 de maio o qual foi emanado ao abrigo do disposto no n.º 3 do art. 3.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

⁵⁶ Cfr. art. 29.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro.

⁵⁷ Dá cumprimento ao disposto no n.º 5 do art. 43.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

⁵⁸ Da RCM n.º 95/2003 destacam-se as seguintes áreas relacionadas com a organização da Administração Pública, com a revisão do Estatuto dos Dirigentes da Administração Pública, com atividades de promoção do mérito e da qualificação dos serviços e dos trabalhadores, com a valorização e formação profissionais e com a consolidação de uma cultura de serviço de qualidade e de aproximação da Administração ao cidadão:

«4 - No quadro da organização da Administração Pública:

4.1 - Será estabelecido um novo quadro legal para a organização administrativa, que deverá traduzir-se na redução dos níveis hierárquicos, na promoção da desburocratização dos circuitos de decisão, na melhoria dos processos, na colaboração entre serviços, na partilha de conhecimentos e numa correta gestão da informação, de acordo com as seguintes linhas de atuação:

a) Simplificação das formalidades legais relativas à criação e alteração das estruturas dos serviços, agilizando a organização interna de cada serviço;

b) Definição de normas objetivas que disciplinem a criação de institutos públicos e entidades independentes, de forma a evitar a proliferação de organismos, a duplicação de competências e a criação de regimes de exceção;

c) Aprovação dos diplomas legais que delimitam os três tipos de modelo organizacional e de funcionamento da Administração Pública:

O dos serviços diretos, aproximando-os, tanto quanto possível, da filosofia do modelo empresarial;

O dos institutos públicos, definindo graus de autonomia, mecanismos de tutela e regras de funcionamento e controlo;

O dos organismos independentes, cujo desempenho é essencial à afirmação clara e transparente do Estado regulador.

4.2 - Será regulamentado o regime do contrato individual de trabalho na Administração Pública, conciliando empregador público com regime laboral privado, devendo a intervenção neste domínio ser concretizada de forma gradual e seletiva, tendo em atenção, designadamente, as prioridades da reforma, as especificidades das várias áreas da Administração Pública e as necessidades mais prementes que importa satisfazer, de acordo com as seguintes linhas de atuação:

- a) Aprovação da legislação enquadradora do regime do contrato individual de trabalho na Administração Pública, adaptando-a às particularidades existentes;
- b) Enquadramento das situações em que existam serviços com regimes laborais distintos;
- c) Definição das condições de expansão do contrato individual de trabalho como instrumento essencial a uma nova administração, tendo em conta, designadamente, as especificidades das várias áreas da Administração e as necessidades que importa satisfazer.

5 - No âmbito da liderança e da responsabilidade deverá promover-se a revisão do Estatuto dos Dirigentes da Administração Pública, assente nos princípios da moderna gestão pública, designadamente na capacidade de liderança, na definição de responsabilidades e funções a cada nível hierárquico e nos mecanismos de prestação de contas e avaliação de resultados, de acordo com as seguintes linhas de atuação:

- a) Redefinição das funções dirigentes tendo em vista a gestão por objetivos;
- b) Consagração legal de reais competências de gestão aos dirigentes dos serviços;
- c) Criação de cursos de formação específica para dirigentes, como condição obrigatória para o exercício do cargo;
- d) Definição de um novo modelo de recrutamento, eliminando os concursos burocratizados e promovendo, em alternativa, um processo de seleção simples, mas que assegure a isenção e a transparência na escolha e a constituição de equipas coesas e responsáveis;
- e) Avaliação do desempenho dos dirigentes em função dos resultados obtidos, dela dependendo a renovação das respetivas comissões de serviço;
- f) Aproximação do Estatuto dos Dirigentes ao Estatuto do Gestor Público;
- g) Previsão da diferenciação, por níveis, das diversas direções-gerais, designadamente em razão da sua complexidade e responsabilidade.

6 - No âmbito da promoção do mérito e da qualificação deverão instituir-se mecanismos credíveis de estímulo ao mérito e de avaliação do desempenho, quer dos serviços quer individuais, associando estes últimos ao desenvolvimento das carreiras dos funcionários, de acordo com as seguintes linhas de atuação:

- a) Criação de um sistema integrado de avaliação do desempenho que envolva a avaliação individual dos funcionários dos dirigentes e dos organismos e serviços;
- b) Definição do regime de avaliação de desempenho dos funcionários, que levará em conta os méritos individuais e o grau de realização dos objetivos da sua função;
- c) A avaliação deverá constituir um fator de combate ao absentismo, à indisciplina e à falta de rigor no cumprimento dos respetivos deveres profissionais;
- d) A avaliação deverá promover a diferenciação pelo mérito, refletindo-se na concretização do direito às promoções e progressões em função da classificação individual e do contributo para o bom funcionamento do serviço;
- e) Serão previstas quotas de mérito para as classificações resultantes das avaliações, de forma a reforçar a exigência e a garantir a equidade do sistema;
- f) Introdução de um novo mecanismo de avaliação dos organismos e serviços, por recurso, designadamente, a entidades externas, nacionais ou internacionais;
- g) Incentivo à competição entre serviços, de modo a promover a qualidade, a rentabilidade e a excelência;
- h) Definição de regras e critérios de avaliação que garantam coerência e equidade na gestão do sistema;
- i) A implementação de mecanismos de controlo do sistema de avaliação garantindo o seu cumprimento, coerência e aperfeiçoamento sistemático.

7 - No âmbito do mérito e da qualificação será atribuída prioridade às vertentes da valorização e formação profissionais, reconhecidas como fatores essenciais para o empenho e motivação dos funcionários e para a obtenção de ganhos de produtividade dos serviços, dinamizando-se a aplicação dos normativos vigentes, de acordo com as seguintes linhas de atuação:

- a) A forte dinamização da formação profissional dos funcionários públicos;

- i. Prestigiar a missão da Administração Pública e os seus agentes na busca da exigência e da excelência;
- ii. Delimitar as funções que o Estado deve assumir diretamente daquelas que, com vantagem para o cidadão, melhor podem ser prosseguidas de forma diferente;
- iii. Promover a modernização dos organismos, qualificando e estimulando os funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão;
- iv. Introduzir uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos funcionários;
- v. Apostar na formação e na valorização dos nossos funcionários públicos.

No que se refere à reforma do sistema de gestão de recursos humanos na administração pública, foram adotados os princípios do modelo “*New Public Management*”⁵⁹, sendo a gestão por objetivos a ferramenta de gestão eleita. Esta metodologia foi proposta por Peter Drucker, em 1955, no seu livro “*The Practice of Management*”, onde o autor defende um

b) A inclusão obrigatória dos planos de formação profissional dos funcionários nos planos de atividades dos serviços;
c) A valorização da polivalência e da disponibilidade para a mobilidade funcional;
d) A intensificação da oferta de cursos de formação de carácter transversal, bem como de cursos específicos que correspondam às necessidades dos serviços;

e) A atribuição ao Instituto Nacional de Administração (INA) de papel de especial relevo nesta matéria, nomeadamente assegurando a cooperação com universidades e ou com outras entidades credenciadas nas áreas da formação.

8 - A consolidação de uma cultura de serviço de qualidade e de aproximação da Administração ao cidadão deve ser assumida, no quadro desta reforma, também por um conjunto de medidas que reforcem esses objetivos, descentralizando os centros de decisão, simplificando procedimentos e formalidades e assegurando o princípio da transparência e da responsabilidade do Estado e da Administração, de acordo com as seguintes linhas de atuação:

- a) A aprovação de um novo conjunto de medidas descentralizadoras, destinadas a aproximar os órgãos de decisão das pessoas;
- b) A aprovação de um programa de desburocratização e simplificação legislativa que, designadamente, concretize a eliminação de formalidades inúteis e de exigências desproporcionadas, encurte tempos de resposta e imponha o cumprimento dos prazos legalmente previstos;
- c) A aprovação de uma nova lei de responsabilidade civil extracontratual do Estado, revogatória da atual lei, já com décadas de existência, e manifestamente desajustada da realidade presente;
- d) A revisão do Código do Procedimento Administrativo, simplificando, atualizando e reforçando, também nesta sede, a relação da Administração com os cidadãos;
- e) A criação da obrigação de os serviços divulgarem publicamente, de preferência nos órgãos de comunicação social, os relatórios e contas da sua atividade e bem assim os relatórios de avaliação do seu desempenho».

⁵⁹Sobre a Reforma Administrativa como “*New Public Management*” ver Oliveira ROCHA, *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Edições INA, Lisboa, 2001, pp. 105-115; sobre a “*Nova Gestão Pública*”, ver, também, Oliveira ROCHA e Costa DANTAS, *Avaliação do Desempenho e Gestão Por Objetivos*, Lisboa, 2007, pp. 103 e segs.

sistema de gestão baseado num conjunto de indicadores tendo como objetivo atingir metas pré-definidas.

De acordo com a referida RCM n.º 95/2003, a consecução dos objetivos será prosseguida de forma gradual e consistente, desenvolvendo-se em torno dos seguintes eixos prioritários: Organização do Estado e da Administração; Liderança e Responsabilidade; Mérito e Qualificação.

Dentro desta linha de orientação, e nos termos do art. 6.º da Lei n.º 66-B/2007, constituem objetivos globais do SIADAP:

- a) Contribuir para a melhoria da gestão da Administração Pública em razão das necessidades dos utilizadores e alinhar a atividade dos serviços com os objetivos das políticas públicas.

As exigências das sociedades modernas e a afirmação de novos valores sociais têm conduzido, um pouco por todo o mundo, ao aprofundamento da complexidade das funções do Estado e à correspondente preocupação de defesa dos direitos dos cidadãos e respeito pelas suas necessidades face à Administração Pública⁶⁰.

A resposta pronta, correta e com qualidade, que efetive direitos e viabilize iniciativas, não se compadece com processos e métodos de trabalho anacrónicos e burocráticos, pouco próprios das modernas sociedades democráticas, que devem superar conflitos de valores da tradicional cultura administrativa, face às imposições dos atuais ritmos de vida e às aspirações cada vez mais exigentes do cidadão, cliente do serviço público⁶¹.

Nesta ótica, tem vindo a desenvolver-se um esforço de reforço das relações entre a Administração e a sociedade, aprofundando a cultura do serviço público, orientada para os cidadãos e para uma eficaz gestão pública que se pautar pela eficácia, eficiência e qualidade da Administração⁶².

⁶⁰ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril, que estabelece as medidas de modernização da Administração Pública.

⁶¹ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril.

⁶² Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril.

Como sabemos, a atividade e organização administrativas são disciplinadas por princípios que são imperativos de democraticidade, de juridicidade, de funcionalidade e de realização dos interesses públicos que as justificam⁶³.

Como nota Cláudia Viana, «a Constituição incumbe a Administração de prosseguir os interesses públicos, escolhendo as soluções mais adequadas à concretização do bem-estar. Ora, a concretização do bem-estar exige uma eficiente eficácia da Administração Pública, traduzida na otimização dos meios ou recursos a utilizar para a realização dos fins que lhe cabe promover»⁶⁴. E conclui no sentido de que «a consagração de um Estado Social de Direito, no qual a concretização do bem-estar constitui um imperativo constitucional imposto à Administração Pública, exige uma eficiente e eficaz atuação administrativa»⁶⁵.

b) Desenvolver e consolidar práticas de avaliação e autorregulação da Administração Pública

No âmbito deste objetivo cumpre fazer referência à Estrutura Comum de Avaliação (doravante, CAF): trata-se de uma ferramenta de gestão especificamente criada com vista à introdução da qualidade nas organizações públicas.

A CAF é um modelo de autoavaliação, criado com base nos critérios do Modelo de Excelência da European Foundation for Quality Management⁶⁶ (doravante, EFQM) para as organizações públicas da União Europeia conhecerem e melhorarem o seu desempenho organizacional.

A CAF é utilizada em toda a Europa como estrutura comum para a avaliação da qualidade das Administrações Públicas e para as assistir na busca da excelência.

Importa atentar no significado da expressão “estrutura comum”. Assim, “*estrutura*” indica que esta consiste num conjunto de princípios de qualidade agrupados de uma maneira lógica e coerente, englobando todas as características de funcionamento de uma organização, no sentido de se confrontar com a realidade de uma organização eficaz e de

⁶³ Cfr. artigos 2.º, 266.º e 267.º da CRP.

⁶⁴ Ver Cláudia VIANA, «O Princípio da Eficiência: a eficiente eficácia da Administração Pública» ...cit.,p. 302.

⁶⁵ IDEM, p. 303.

⁶⁶ Sobre os critérios do Modelo de Excelência da European Foundation for Quality Management ver Oliveira ROCHA, *Gestão Pública e Modernização Administrativa* ..., cit., 2001, p. 118.

poder estabelecer um diagnóstico preciso do seu estado de saúde. Por seu turno, “*comum*” significa que as mesmas estruturas e sistemas são empregues pelas organizações de serviço público dos diferentes países, que se encontram em situações socioeconómicas diferentes e têm culturas administrativas diferentes. Esta “*avaliação*” deve conduzir às diligências nos domínios identificados como tendo necessidade de melhorias.

A CAF tem quatro objetivos principais⁶⁷:

- i.* Introduzir na Administração Pública os princípios da EFQM e orientá-la progressivamente, através da autoavaliação, da atual sequência de atividades “Planear-Fazer” para um ciclo completo e desenvolvido “PDCA” – Planear (fase de projeto); Executar (fase da execução); Rever (fase da avaliação) e Ajustar (fase da ação, adaptação e correção);
- ii.* Facilitar a autoavaliação das organizações públicas com o objetivo de obter um diagnóstico e um plano de ações de melhoria;
- iii.* Servir de ponte entre os vários modelos utilizados na gestão da qualidade;
- iv.* Facilitar o *bench learning* entre organizações do setor público.

Os destinatários são todos os setores da Administração Pública. A CAF pode ser aplicada em organizações públicas da administração central, regional e local. Pode também ser utilizada em diversas circunstâncias, como, por exemplo, parte de um programa de reforma sistemático ou como forma de alcançar melhorias num serviço público específico. Em alguns casos, e especialmente em grandes organizações, a autoavaliação pode também ser realizada numa parte da organização, como, por exemplo, numa determinada divisão ou departamento selecionado para o efeito⁶⁸.

Relativamente às vantagens da CAF, podemos enumerar as seguintes⁶⁹:

- i.* Avaliação baseada em evidências através de um conjunto de critérios amplamente aceites no setor público na Europa;
- ii.* Oportunidade para identificar o progresso e os níveis de realização alcançados;
- iii.* Um meio para alcançar consistência de direção e consenso no que é necessário ser feito para melhorar a organização;

⁶⁷Ver <http://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=692ACB00-22DC-416C-8D26-5152973076E4>.

⁶⁸Ver <http://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=692ACB00-22DC-416C-8D26-5152973076E4>.

⁶⁹Ver <http://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=692ACB00-22DC-416C-8D26-5152973076E4>.

- iv. Uma ligação entre os diferentes resultados a serem alcançados e as práticas ou meios que os suportam;
 - v. Um meio para criar entusiasmo entre colaboradores através do envolvimento destes no processo de melhoria;
 - vi. Oportunidade para promover e partilhar boas práticas entre diferentes setores de uma organização e com outras organizações;
 - vii. Um meio para integrar nos processos normais de trabalho as diversas iniciativas para a qualidade;
 - viii. Um meio de medição do progresso ao longo do tempo através de autoavaliações periódicas.
- c) Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores.

Tal como resulta do art. 54.º da Lei n.º 66-B/2007⁷⁰ uma das consequências do resultado da avaliação é, precisamente, a elaboração de um plano de formação anual.

Já lá vai o tempo em que «não havia lugar à formação na Administração Pública, já que o importante era a indoutrinação das rotinas administrativas, de forma a transformar os funcionários em “estátuas”, isto é, em agentes neutros e frios da aplicação de regra geral ao caso concreto. A ideia do agente público era: Nem homem nem besta, mas estátua»⁷¹.

A expressão por vezes utilizada nas empresas, «levantamento de necessidades» exprime frequentemente a ideia, afinal ingénua, de que basta perguntar diretamente às pessoas quais são as suas necessidades para que elas se exprimam da maneira fiável. Ao fazê-lo, afinal, confunde-se a necessidade com o desejo.

Contudo, a formação não pode ser concebida à luz de padrões uniformes, mas como resposta às situações e necessidades concretas de cada instituição. Com efeito, a formação não é um fim em si mesmo. A política de formação não se justifica por si mesma, mas pela sua contribuição para a eficiência da organização.

⁷⁰ Cfr. também art. 52.º, n.º 1, da Lei n.º 66-B/2007.

⁷¹ Ver Oliveira ROCHA, *Gestão Pública e Modernização Administrativa ...*, cit., 2001, p. 137.

As organizações autárquicas são confrontadas com grandes desafios em matéria de gestão dos recursos humanos. A complexidade das atividades, a contínua transferência de competências da administração central, e a diversidade qualitativa dos recursos humanos exige uma gestão permanentemente preocupada com a formação e a valorização técnica, dentro de moldes adequados às características e aos problemas concretos de cada organismo.

É preciso uma melhor sincronização do desenvolvimento das competências com as políticas, os planos de ação e os objetivos da organização, uma melhor integração da formação no processo de decisão e de ação da administração. A formação não pode ser encarada como uma atividade isolada, mas, elemento de um processo global de gestão e de desenvolvimento dos recursos humanos.

- d) Promover a motivação e o desenvolvimento das competências e qualificações dos dirigentes e trabalhadores, favorecendo a formação ao longo da vida

Apesar das ambiguidades e dificuldades que esta ideia apresenta e das resistências que encontra é urgente revigorar o trabalhador como colaborador capaz de aprender ao longo da sua vida profissional, e gostar verdadeiramente do que faz, com possibilidade de ser melhor do que é hoje e de aderir com empenho, entusiasmo e profissionalismo à missão e aos valores de cada entidade pública.

Genericamente, o comportamento nasce da motivação, e quando motivadas a utilizar o seu talento, as pessoas e os grupos evidenciam características e desempenhos que vão muito para além do que se lhes exige, interessando-se e comprometendo-se com os objetivos da sua organização.

Sabemos que as pessoas que trabalham numa organização, qualquer que seja o nível a que o fazem, são a sua essência e principal fator potenciador do sucesso.

Impõe-se, assim, uma viragem do pensamento organizacional, passando a existir uma maior focalização no cidadão e nas suas necessidades. E, se a um nível teórico, os princípios e conceitos se encontram estabelecidos, a apropriação prática destes conceitos passa por um processo contínuo de aperfeiçoamento, mas, passa, principalmente por uma mudança de mentalidade de todos os colaboradores.

No entanto, para se alcançar a qualidade no serviço prestado, terá que existir desde logo uma preocupação com a satisfação dos colaboradores, proporcionando um ambiente sadio, recompensas pessoais e coletivas, formação e competências de diversa ordem, desenvolvendo no trabalhador um sentimento de orgulho pessoal, por forma a estarem todos envolvidos num objetivo comum e no esforço de melhoria contínua, pois é deles que depende a satisfação dos clientes externos, no caso, os utentes das diversas entidades da Administração Pública.

Não é possível um bom diagnóstico, a construção de soluções adequadas e, muito menos, a sua implementação sem que os intervenientes nos processos tenham uma intervenção ativa. São eles que conhecem os processos, se confrontam com as dificuldades e interagem com os cidadãos. Se não forem os primeiros a identificarem-se com a necessidade e viabilidade de mudança, esta não terá concretização.

É necessário dar campo a que as pessoas “falem” nos locais certos, credibilizem os processos, aceitem as lideranças, sintam as soluções como suas.

Neste contexto de modernização administrativa, a motivação é considerada um fator chave de sucesso. A motivação das pessoas tem uma relação direta na excelência da qualidade dos produtos e serviços fornecidos pelas organizações. Na busca pela qualidade, devem ser identificados e conhecidos os fatores que motivam as pessoas a se comprometerem mais com a organização.

Uma cultura que aposta na revalorização dos recursos humanos e no papel das novas tecnologias, características de administrações empreendedoras, centram a sua atuação na motivação e satisfação dos seus trabalhadores, através da importância dada à formação profissional.

Não podemos esquecer que gerir recursos humanos, nos dias de hoje, é gerir inteligência e conhecimento, de forma integrada, possibilitando, por um lado, o sucesso organizacional e, por outro, a felicidade pessoal.

É também gerir emoções, anseios, sentimentos e projetos de vida. Uma ideia brilhantemente traduzida por Peter Drucker quando afirma que «para que possam sobreviver, os líderes devem deixar de ser condutores autoritários do passado e converter-se em integrantes das equipas do futuro».

- e) Reconhecer e distinguir serviços, dirigentes e trabalhadores pelo seu desempenho e pelos resultados obtidos e estimulando o desenvolvimento de uma cultura de excelência e qualidade

Este sistema de avaliação diferencia níveis de desempenho, fomentando uma cultura de exigência, motivação e reconhecimento do mérito. Com efeito, a avaliação tem consequências ao nível das unidades orgânicas⁷², dos dirigentes⁷³ e dos trabalhadores⁷⁴.

De sublinhar que a previsão de quotas de mérito para as avaliações reflete de forma evidente uma cultura de exigência.

O princípio do mérito tem consagração constitucional designadamente no art. 47.º, n.º 2 relativo ao acesso aos empregos públicos e no art. 266.º, n.º 2, que estabelece padrões de desempenho funcional do trabalhador.

Como assinala Ana Fernanda Neves «o princípio do mérito postula objetividade no exercício dos poderes do empregador público, isto é, a justificação das respetivas opções à face dos interesses públicos a seu cargo e das características dos empregos públicos. Envolve a consideração, na determinação da situação jurídica do trabalhador, do seu desempenho e do cumprimento dos seus deveres e obrigações. Implica concorrência e a valoração do posicionamento relativo dos trabalhadores»⁷⁵.

- f) Melhorar a arquitetura de processos, gerando valor acrescentado para os utilizadores, numa ótica de tempo, custo e qualidade

As organizações são mais eficientes, eficazes e ágeis quando se perspetivam como redes de processos interligados (em detrimento de conjuntos de departamentos estanques), devidamente compreendidos e geridos sistematicamente.

Identificar, compreender e gerir um sistema de processos interligados tendo em vista um determinado objetivo melhora a eficiência e eficácia das organizações.

⁷²Cfr. art. 13.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009.

⁷³Cfr. art. 39.º da Lei n.º 66-B/2007.

⁷⁴ Cfr. art. 52.º da Lei n.º 66-B/2007.

⁷⁵ Ver Ana Fernanda NEVES, «O Direito da Função Pública», in *Tratado de Direito Administrativo Especial*,...cit., p. 428.

As decisões baseiam-se na análise lógica e intuitiva de dados e informações fiáveis, incluindo as perceções das diferentes partes interessadas (clientes, colaboradores, acionistas, sociedade, etc.)

- g) Melhorar a prestação de informação e a transparência da ação dos serviços da Administração Pública

O cidadão deve ser o juízo final do produto ou serviço prestado. Nesta medida, compete às entidades públicas compreender as suas necessidades já manifestadas ou latentes ainda, esforçando-se por as satisfazer e lutando para exceder as expectativas. Impõe-se, assim, que se assuma como missão, a satisfação dos destinatários dos serviços públicos, que se assumam uma atitude de cooperação, ao invés de continuar a alimentar uma postura administrativa centrada nos normativos legais e no cumprimento formal da norma.

Aliás, e como sublinha Freitas do Amaral, «durante o Estado liberal, era grande o fosso que separava o Estado da sociedade civil, pelo que a Administração e os particulares raramente colaboravam entre si: podiam contactar, mas não cooperavam nas atividades de cada um»⁷⁶.

Contudo, «hoje aceita-se pacificamente que a melhor prossecução das tarefas assumidas pela Administração de um Estado democrático impõe a colaboração permanente daquela com os particulares»⁷⁷.

Importa realçar que o princípio da colaboração da Administração com os particulares está consagrado no art. 7.º do Código do Procedimento Administrativo (doravante, CPA).

Como nota Freitas do Amaral, «tradicionalmente os particulares nada podiam saber sobre o andamento dos processos em que tivessem interesse: era o carácter *secreto* do procedimento administrativo. Várias leis foram introduzindo exceções a este princípio. Atualmente, o art. 268.º, n.º 1, da CRP, estabelece precisamente o princípio oposto».

Efetivamente, o art. 268.º, n.º 1 da CRP estabelece que “os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos

⁷⁶Ver Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, Almedina, Coimbra, 2006, p. 302.

⁷⁷ IDEM, *Ibidem*.

processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas”.

Este direito à informação procedimental constitucionalmente consagrado encontra-se legalmente regulado nos artigos 61.º a 64.º do CPA. De referir que um dos deveres enunciados no estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas⁷⁸ é o dever de informação que envolve a obrigação de prestar aos cidadãos as informações que estes solicitem e a que tenham direito de aceder. Trata-se da concretização do direito à informação consagrado no referido artigo 268.º da CRP.

Segundo Freitas do Amaral, o direito à informação procedimental «comporta três direitos distintos: o direito à prestação de informações (art. 61.º), o direito à consulta do processo e o direito à passagem de certidões (art. 62.º). Os particulares que sejam *diretamente interessados* têm, pois, o direito de ser informados, sob qualquer das referidas formas, sobre os procedimentos que lhes digam respeito»⁷⁹.

A propósito do direito de acesso aos arquivos e documentos da Administração Pública, Freitas do Amaral assinala que «hoje, porém, a tendência nos países mais avançados é para aceitar o sistema de *arquivo aberto* (“open file”): para aí aponta, aliás, o art. 48.º, n.º 2 da Constituição. Existe, pois, a par de direitos à informação procedimental, um *direito à informação não procedimental*, ou seja, um direito que existe independentemente de estar em curso qualquer procedimento administrativo. A matéria do direito à informação não procedimental está regulada pelas leis n.º 65/93, de 26 de agosto, n.º 28/94, de 29 de agosto, e n.º 8/95, de 29 de março»⁸⁰.

Cumpra, ainda, fazer referência ao art. 267.º, n.º 5 da CRP, que estabelece expressamente que a lei deverá assegurar «a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito»⁸¹⁻⁸².

Refira-se que, «em caso de recusa ou deficiente cumprimento do dever de informar, não só a Administração responde civilmente pelos danos causados ao particular, como – se

⁷⁸ Aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro.

⁷⁹ Ver. Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II ..., cit., p. 305.

⁸⁰ IDEM, *ibidem*.

⁸¹ Sobre o alcance do direito à informação no âmbito das autarquias locais, ver António Cândido de OLIVEIRA, *A Democracia Local (alguns aspetos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 34 e segs.

⁸² De salientar que o art. 48.º da CRP consagra o direito de participação na vida pública. Sobre este tema ver, Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 480-481.

tal comportamento ocorrer antes da decisão final do processo – haverá *vício de forma* por preterição de formalidade essencial, o qual será invocável aquando da impugnação do ato administrativo»⁸³.

Com efeito, a decisão ou a falta dela podem ser impugnadas pelo interessado junto dos tribunais administrativos.

Como assinala Isabel Fonseca as duas intimações urgentes previstas na nova lei constituem processos expeditos de condenação: para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, nos artigos 104 e ss. do CPTA e para a proteção de direitos, liberdades e garantias, nos artigos 109.º e ss. do CPTA⁸⁴.

Assim, «através deste primeiro processo urgente – que na lei anterior tinha natureza cautelar e para a qual a doutrina reivindicava autonomização – podem os administrados não só exercer os direitos fundamentais à informação procedimental e ao acesso aos arquivos e registos administrativos como também podem (juntamente com o Ministério Público) solicitar elementos que considerem necessários para instruir um processo ou um recurso administrativo, no caso de a Administração os não ter prestado ou ter prestado de forma insuficiente.

Esta ação alcançou pela redação da nova lei a dupla natureza que a Jurisprudência do STA já antes lhe reconhecia e, portanto, ainda que transformado num processo estruturalmente autónomo e ainda que ampliada a sua função – para exercício do direito fundamental à informação procedimental – continua a ter também e parcialmente o perfil cautelar, uma vez que o pedido (de informação, consulta de documentos ou passagem de certidões) pode servir para obter informações ou documentação necessárias à instrução de um processo principal. Neste caso, a intimação produz, nos termos do art.106.º, “efeito interruptivo” quanto aos prazos em curso para acionar este (outro) processo principal, em via judicial ou administrativa»⁸⁵⁻⁸⁶.

⁸³Ver Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*. Volume II ..., cit., p. 304.

⁸⁴ Ver Isabel FONSECA, *Dos novos processos urgentes no contencioso administrativo (função e estrutura)*, Lex, Lisboa, 2004, p. 75.

⁸⁵ IDEM, *Ibidem*

⁸⁶ Sobre o processo de intimação para a consulta de documentos ou passagem de certidões ao abrigo da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos (LPTA), ver Isabel FONSECA, *Introdução ao estudo sistemático da tutela cautelar no processo administrativo*, Almedina, Coimbra, pp. 386 e segs.

h) Apoiar o processo de decisões estratégicas através de informação relativa a resultados e custos, designadamente em matéria de pertinência da existência de serviços, das suas atribuições, organização e atividades.

O desempenho organizacional e sucesso dependem cada vez mais das capacidades de gestão e partilha do conhecimento dentro de um ambiente de aprendizagem, inovação e melhoria.

A modernização da Administração Pública e a melhoria dos seus índices de eficiência, eficácia e economia são objetivos que se têm colocado à generalidade dos países desenvolvidos nos últimos anos.

Com as iniciativas introduzidas pela *New Public Management*, defende-se a adoção de mecanismos de mercado no setor público, maior transparência das contas públicas, maior responsabilização, maior qualidade nos serviços prestados, com uma nova gestão de recursos mais eficientes (*value for money*). A implementação deste novo modelo de gestão pública exige uma mudança nos sistemas de informação contabilística existentes que devem privilegiar a informação estratégica, fundamental ao processo de tomada de decisão. Assim, com a modernização da gestão pública, assiste-se à necessidade de um sistema de informação que integre, para além da contabilidade orçamental e financeira, a contabilidade de gestão. O *Balanced Scorecard*, apesar de inicialmente ter sido desenvolvido para avaliar o desempenho de organizações com fins lucrativos, revelou-se um instrumento dinâmico e flexível, com utilidade para as organizações onde o lucro não constitui o principal objetivo. A sua aplicação ao setor público começa a ser significativa, essencialmente no contexto internacional, onde a implementação e a comunicação da estratégia, em todos os níveis organizacionais, se revela fundamental. A aplicabilidade do *Balanced Scorecard* às organizações públicas é defendida por vários autores, desde que a sua implementação se adapte à realidade concreta de cada instituição⁸⁷.

A nova gestão pública pressupõe, assim, uma nova cultura organizacional, sustentada na confiança, decorrente da intervenção de todos os agentes.

Quanto a nós, um dos grandes problemas das organizações prende-se com a comunicação organizacional. As pessoas que trabalham numa organização, qualquer que

⁸⁷ Ver Agostinha GOMES *et alli*, *O Balanced Scorecard Aplicado à Administração Pública*, Lisboa, 2007, p. 17.

seja o nível a que o fazem, são a sua essência e principal fator potenciador do sucesso. Há que libertar a totalidade desse manancial, nomeadamente através da partilha de valores, de uma cultura de confiança e *empowerment*, encorajando o envolvimento de todos. Assim, e desde logo, a comunicação organizacional deverá ser praticada em níveis de qualidade cada vez mais elevados, ou seja, fazer chegar a cada colaborador a compreensão do todo, a visão sistémica das ações e o alinhamento de conceitos⁸⁸.

Dito de outra forma, é preciso centrar cada trabalhador no que deve fazer/produzir, alinhar os objetivos individuais com as necessidades estratégicas, assegurar que os colaboradores percebem o impacto do seu contributo nos resultados da organização.

⁸⁸Este objetivo encontra-se brilhantemente traduzida nesta história, da autoria de Alexandre RANGEL, *O que podemos aprender com os gansos*, 1.ª Edição, Casa das Letras, Cruz Quebrada, 2006, p. 152, intitulada «dê sentido ao trabalho das pessoas», que relata o seguinte:

«Três pedreiros preparavam tijolos numa construção. Um homem que passava, aproximou-se do primeiro e perguntou:

- O que está a fazer, meu amigo?

- Tijolos - respondeu secamente.

Dirigindo-se ao segundo, o homem perguntou-lhe a mesma coisa.

- A trabalhar pelo meu salário... - foi a resposta.

Para o terceiro pedreiro, o passante fez ainda idêntica pergunta:

- O que está a fazer, meu amigo?

Fitando o estranho com alegria, o operário respondeu com entusiasmo:

- A construir uma catedral!

As pessoas trabalham mais comprometidas, motivadas e felizes quando enxergam o ideal. Mais do que executar uma tarefa e receber um salário, os funcionários precisam de compreender que «catedral» estão a edificar com o seu esforço».

CAPÍTULO II

INOVAÇÕES E ESPECIFICIDADES DO “NOVO” SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. PRINCIPAIS INOVAÇÕES

Indicaremos agora as principais inovações que o novo SIADAP introduziu face ao regime anterior. Essas inovações, em síntese, são as seguintes:

- i.* O novo sistema de avaliação adotou uma cultura de coerência e de integração entre serviços, dirigentes e trabalhadores que se traduziu na introdução de um sistema de avaliação composto por três componentes: a primeira é o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (doravante, SIADAP 1); a segunda é o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (doravante, SIADAP 2); a terceira é o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (doravante, SIADAP 3);
- ii.* No anterior regime do SIADAP os dirigentes superiores não eram objeto de avaliação. No atual regime são avaliados nos termos do SIADAP 2. Trata-se, quanto a nós, de uma inovação muito significativa, porquanto veio garantir a interligação e interdependência nos diferentes níveis de decisão contribuindo, de forma decisiva, para um funcionamento concertado e harmonioso do sistema. Por outro lado, consideramos que se trata da consagração do princípio de igualdade entre trabalhadores da Administração Pública;
- iii.* O atual regime introduziu de percentagens para diferenciação do desempenho dos dirigentes intermédios⁸⁹, sendo que na anterior legislação não havia percentagens. Tal como dissemos no ponto antecedente, esta opção impedia o funcionamento

⁸⁹ Cfr. art. 37.º n.º 5 da Lei n.º 66-B/2007.

- concertado e harmonioso do sistema e, por outro lado, colidia com o princípio da igualdade entre trabalhadores;
- iv.* A avaliação dos dirigentes não releva, em regra, na carreira de origem⁹⁰, contrariamente ao que sucedia na anterior legislação que estabelecia que os resultados da avaliação contavam para a evolução na carreira de origem;
- v.* Para efeitos de carreira os dirigentes optam pela avaliação anterior ou solicitam a avaliação por ponderação curricular⁹¹;
- vi.* A avaliação dos dirigentes e trabalhadores efetua-se com base em apenas dois parâmetros – «resultados» e «competências»⁹². No que concerne aos trabalhadores a anterior avaliação integrava três componentes: «objetivos»; «competências comportamentais» e «atitude pessoal». Não menosprezando a intenção clara de reduzir a subjetividade na avaliação que, quanto a nós, conduziu ao desaparecimento desta componente da avaliação, não podemos deixar de assinalar que, em contexto de avaliação é a atitude que marca a diferença;
- vii.* A escolha das competências dos dirigentes intermédios e dos trabalhadores é feita de entre as constantes das listas de competências aprovadas pela Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro. Estas listas constam do anexo VI da referida portaria e destinam-se aos seguintes grupos de pessoal: grupo de pessoal dirigente – cargos de direção intermédia; grupos de pessoal técnico superior e técnico; grupos de pessoal técnico-profissional e administrativo; e grupos de pessoal operário e auxiliar. Contrariamente ao regime anterior, onde as competências surgiam em número diminuto, no regime atual as competências abarcam as várias áreas de competência, a saber: competências conceptuais ou conhecimentos específicos (saber); competências pessoais (saber ser-estar-agir); e competências técnicas (saber-fazer);
- viii.* Consagração legal da possibilidade de revisão dos objetivos e da monitorização do processo ao longo do ano. No anterior regime a revisão e a monitorização não estavam previstas. No novo SIADAP existe um modelo de ficha de monitorização do desempenho e um modelo de ficha de reformulação de objetivos, para utilização

⁹⁰ Cfr. art. 29.º, n.º 4 e 6 da Lei n.º 66-B/2007.

⁹¹ Cfr. artigos 29.º, n.º 5, e 42.º, n.º 5 a 7 da Lei n.º 66-B/2007.

⁹² Cfr. artigos 30.º, 35 e 45.º da Lei n.º 66-B/2007.

comum ao SIADAP 2, SIADAP 3 que consta do anexo IV e V, respetivamente, da Portaria n.º 1633/2007;

- ix.* Consagração específica do avaliado como interveniente no processo de avaliação enquanto sujeito titular de direitos mas, também, de deveres. Pese embora a Lei n.º 10/2204, no seu artigo 9.º, considerar o avaliado como interveniente no processo, contrariamente ao que sucedia com os restantes intervenientes este não tinha definido expressamente a sua intervenção, encontrando-se os seus direitos e deveres encontram-se diluídos na Lei n.º 10/2004 e no Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004. No atual regime os direitos e deveres do avaliado estão claramente identificados⁹³;
- x.* Alteração da designação das menções qualitativas da avaliação final e diminuição do seu número de 5 para 4 ou seja: «desempenho excelente», «desempenho relevante», «desempenho adequado» e «desempenho inadequado»⁹⁴. No anterior sistema estavam previstas as seguintes menções qualitativas: «excelente», «muito bom», «bom», «necessita desenvolvimento», «insuficiente». Quanto a nós a escala atual é bem mais clara, comparativamente com a anterior, visto que a introdução da menção «necessita de desenvolvimento» entre a menção de bom e de insuficiente, gerou dificuldades na sua compreensão;
- xi.* As competências passam a ser avaliadas apenas em três níveis, a saber: competência demonstrada a um nível elevado – 5; «competência demonstrada» – 3; e «competência não demonstrada ou inexistente» – 1. No anterior SIADAP eram avaliadas numa escala de 1 a 5⁹⁵. Relativamente à escala reiteramos a observação feita na alínea anterior à menção «necessita de desenvolvimento» porque a considerámos desajustada. Contudo, na nossa opinião, no regime atual o legislador não se exprimiu com a clareza desejada, porquanto «competência não demonstrada» ou «competência inexistente» são conceitos distintos, a merecer ponderação diferente;

⁹³ Cfr. artigos 55.º e 57.º da Lei n.º 66-B/2007.

⁹⁴ Cfr. artigos 37.º, n.ºs 1 e 2, 50.º, n.º 4, e 51.º, n.º 1 da Lei n.º 66-B/2007.

⁹⁵ Cfr. artigos 36.º, n.º 8 e 49.º, n.º 1 da Lei n.º 66-B/2007.

- xii. Os resultados e as competências deixaram de poder ter ponderações diferenciadas, tal com acontecia no regime anterior, passando todos a ter igual peso no apuramento do resultado do respetivo parâmetro⁹⁶;
- xiii. No anterior SIADAP existia a obrigatoriedade de pelo menos um objetivo ser de responsabilidade partilhada. No atual sistema a partilha de objetivos é permitida sempre que implique o desenvolvimento de um trabalho em equipa ou esforço convergente para uma finalidade determinada. Não discordamos da nova solução, uma vez que dá liberdade de opção, contudo, consideramos que o alinhamento interno aconselha à adoção de uma cultura de partilha de resultados⁹⁷;
- xiv. Aglutinação das anteriores percentagens de 20% e de 5% numa única percentagem de 25%, para a menção de «desempenho relevante», com possibilidade de previsão de outra percentagem de 5%, para a menção de «desempenho excelente»⁹⁸;
- xv. As percentagens de 25% e de 5% são aumentadas para 35% e 10%, nos serviços que obtenham avaliação de «desempenho excelente»⁹⁹;
- xvi. Consagração de um regime transitório de avaliação, por um período de 3 anos, para certos grupos de pessoal, apenas com avaliação de competências. De realçar, contudo, que a Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro introduziu uma nova redação ao art. 80.º¹⁰⁰. Assim, com a nova redação permite-se que, em casos excecionais, a

⁹⁶ Cfr. artigos 36.º n.º 4 e 9, 47.º, n.º 2, e 49.º, n.º 2 da Lei n.º 66-B/2007.

⁹⁷ Cfr. art. 46.º n.º 3 da Lei n.º 66-B/2007.

⁹⁸ Cfr. artigos 37.º, n.º 5 e 75.º, n.º 1 da Lei n.º 66-B/2007.

⁹⁹ Cfr. art. 27.º, a) da Lei n.º 66-B/2007.

¹⁰⁰ O art. 80.º da Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2011, sob a epígrafe “Avaliação com base nas competências”, estabelecia que:

1 — Em casos excecionais, a avaliação dos desempenhos pode incidir apenas sobre o parâmetro ‘Competências’, previsto na alínea b) do artigo 45.º, mediante decisão fundamentada do dirigente máximo do serviço, ouvido o conselho coordenador da avaliação e com observância do disposto nos números seguintes.

2 — A avaliação a efetuar nos termos do número anterior apenas é admissível no caso de estarem cumulativamente reunidas as seguintes condições:

a) Se trate de trabalhadores a quem, no recrutamento para a respetiva carreira, é exigida habilitação literária ao nível da escolaridade obrigatória ou equivalente;

b)

3 — *(Revogado.)*

4 —

5 —

6 —

7 — À avaliação de cada competência ao abrigo do presente artigo aplica -se o disposto no n.º 1 do artigo 49.º

avaliação dos desempenhos possa incidir apenas sobre o parâmetro competências, com observância das seguintes condições cumulativamente:

- a) Se trate de trabalhadores a quem, no recrutamento para a respetiva carreira, é exigida habilitação literária ao nível da escolaridade obrigatória ou equivalente;
- b) Se trate de trabalhadores a desenvolver atividades ou tarefas caracterizadas maioritariamente como de rotina, com caráter de permanência, padronizadas, previamente determinadas e executivas.

xvii. No SIADAP 3 passa a haver uma única ficha de avaliação, igual para todos os trabalhadores, independentemente das respetivas carreiras enquanto no anterior sistema existiam quatro grupos de pessoal: técnico superior e técnico; técnico-profissional e administrativo; operário; e auxiliar, cada um com fichas próprias;

xviii. Deixa de haver avaliação extraordinária: o novo SIADAP não prevê esta modalidade de avaliação e o regime de avaliação anteriormente em vigor só se aplica aos desempenhos até 31 de dezembro de 2007;

xix. Desaparece a possibilidade de solicitar o suprimento da avaliação. Com efeito, a possibilidade de suprimento de avaliação prevista no art.18.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, encontra-se prejudicada pelo disposto no n.º 4 do art. 85.º da Lei n.º 66-B/2007, que determina que, nos casos de ausência de avaliação, pode ser requerida ponderação curricular, nos termos do art. 43.º da mesma lei;

xx. Foi instituída a Comissão Paritária. No anterior SIADAP não existia este interveniente. Contudo, este novo SIADAP ressuscitou a comissão paritária tal como prevista no Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho. Note-se, porém, que presentemente, apenas lhe compete apreciar propostas de avaliação dadas a conhecer a trabalhadores avaliados antes da própria homologação, verificando-se assim algum esvaziamento do anterior conteúdo funcional. Esta comissão funciona junto do dirigente máximo do serviço, com competência consultiva para apreciar propostas de avaliação dadas a conhecer a trabalhadores avaliados antes da homologação. É composta por quatro vogais, sendo dois

8 —

9 —

10 — É aplicável à avaliação realizada nos termos do presente artigo, com as necessárias

representantes da administração, designados pelo dirigente máximo do serviço (sendo um membro do Conselho Coordenador da Avaliação) e dois representantes dos trabalhadores por estes eleitos¹⁰¹.

2. PRINCÍPIOS DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

A avaliação do desempenho subordina-se a determinados princípios referidos no art. 5.º da Lei n.º 66-B/2007.

Antes de prosseguir, convém ter presente a distinção entre regras e princípios. Nesta análise vamos seguir de perto a distinção de Gomes Canotilho, segundo o qual as regras «são normas que, verificados determinados pressupostos, exigem, proíbem ou permitem algo em termos definitivos, sem qualquer exceção (direito *definitivo*)»; os princípios «são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fácticas e jurídicas. Os princípios não proíbem, permitem ou exigem algo em termos de “tudo ou nada”; impõem a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a “reserva do possível, fáctica e jurídica”»¹⁰².

De acordo com o referido art. 5.º o SIADAP subordina-se aos seguintes princípios:

- i. Coerência e integração, alinhando a ação dos serviços, dirigentes e trabalhadores na prossecução dos objetivos e na execução das políticas públicas: participação ativa de todos os intervenientes (trabalhadores, dirigentes, organização);
- ii. Responsabilização e desenvolvimento, reforçando o sentido de responsabilidade de dirigentes e trabalhadores pelos resultados dos serviços, articulando melhorias dos sistemas organizacionais e processos de trabalho e o desenvolvimento das competências dos dirigentes e dos trabalhadores;
- iii. Universalidade e flexibilidade, visando a aplicação dos sistemas de gestão do desempenho a todos os serviços, dirigentes e trabalhadores, mas prevendo a sua adaptação a situações específicas;

¹⁰¹ Cfr. art. 59.º da Lei n.º 66-B/2007.

¹⁰² Ver J.J.Gomes, CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, p. 1123.

- iv.* Transparência e imparcialidade, assegurando a utilização de critérios objetivos e públicos na gestão do desempenho dos serviços, dirigentes e trabalhadores, assente em indicadores de desempenho. Ou seja, transparência na condução do processo avaliativo, desde a contratualização (regras contratualizadas com todos e conhecidas por todos) à homologação, com publicidade de atos obrigatórios, concedendo visibilidade interna e externa;
- v.* Eficácia, orientando a gestão e a ação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores para a obtenção dos resultados previstos;
- vi.* Eficiência, relacionando os bens produzidos e os serviços prestados com a melhor utilização de recursos;
- vii.* Orientação para a qualidade nos serviços públicos: a qualidade é hoje universalmente reconhecida e aceite como a satisfação do cliente a custos adequados e tornou-se um imperativo para todas as organizações públicas e privadas, face à crescente consciencialização que os consumidores e utentes de bens ou serviços possuem dos direitos que lhes estão atribuídos. Mais do que uma nova teoria, a qualidade é uma filosofia de gestão para qualquer organização que queira ser credível ou socialmente útil, tendo-se tornado num movimento irreversível e imparável. A Administração Pública não pode ficar imune a esta nova forma de gestão, uma vez que está sujeita às mesmas pressões e aos mesmos constrangimentos que as empresas, o que a obriga a reconverter métodos de gestão e funcionamento, sistemas de organização e princípios de legitimação, tendo em vista a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e à ação governativa. A ideia de qualidade nos serviços públicos é hoje um imperativo, quer porque os cidadãos são cada vez mais exigentes em relação aos serviços que a Administração Pública lhes presta, quer porque os funcionários e agentes aspiram a que o seu trabalho seja mais responsável, mais gratificante e mais rico sob o ponto de vista do seu conteúdo funcional. Além disso, os custos económicos e sociais resultantes da ausência de qualidade dos serviços públicos são cada vez maiores e mais pesados para o cidadão e para os agentes económicos. Não é sustentável manter por muito mais tempo a convicção que ao dinamismo das empresas, correndo contra o tempo em busca da qualidade, se contrapõe uma

administração Pública paralisante, formalista, desmotivada, de modelo burocrático, muito pouco preocupada com a ideia da qualidade do serviço prestado. A Administração Pública, quer pelo volume de trabalhadores que enquadra, quer pelas verbas orçamentais que movimenta, é uma importante organização produtiva, influenciando direta ou indiretamente toda a nossa economia. Por isso, não fazia sentido que ignorasse o movimento mundial para a qualidade, pois condenaria o País a um a um atraso progressivo e irreversível em relação aos países que já fizeram a opção pela qualidade¹⁰³;

- viii. Comparabilidade dos desempenhos dos serviços, através da utilização de indicadores que permitam o confronto com padrões nacionais e internacionais, sempre que possível;
- ix. Publicidade dos resultados da avaliação dos serviços, promovendo a visibilidade da sua atuação perante os utilizadores;
- x. Publicidade na avaliação dos dirigentes e dos trabalhadores;
- xi. Participação dos dirigentes e dos trabalhadores na fixação dos objetivos dos serviços, na gestão do desempenho, na melhoria dos processos de trabalho e na avaliação dos serviços;
- xii. Participação dos utilizadores na avaliação das unidades orgânicas.

Neste âmbito, importa sublinhar que Ana Fernanda Neves sintetiza os princípios da avaliação do desempenho da seguinte forma: «os princípios determinantes da correção (otimização e validade) da avaliação de desempenho são o princípio da predeterminação dos parâmetros avaliativos, o princípio da objetividade, o princípio da igualdade, o princípio da publicidade e o princípio da coordenação»¹⁰⁴.

No que concerne ao princípio da predeterminação dos parâmetros avaliativos, destaca que «a essência da avaliação reside na possibilidade do trabalhador poder adequar o seu débito laboral ao pretendido pelo empregador em cada ciclo avaliativo. Se os resultados e

¹⁰³ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei nº 166-A/99 de 13 de maio, que cria o sistema de qualidade em serviços públicos.

¹⁰⁴ Ver Ana Fernanda NEVES, «O Direito da Função Pública», in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, Almedina, Coimbra, 2010, p. 490.

competências, que o traduzem, não forem fixados no início desse ciclo, ou com a antecedência necessária a essa adequação, a própria avaliação fica prejudicada»¹⁰⁵.

Relativamente ao princípio da objetividade defende que o mesmo «reclama o conhecimento informado (em regra, advindo do contacto funcional) do trabalho do avaliado por parte do avaliador, a possibilidade de demonstração do juízo avaliativo e a garantia de não intercorrência de motivo que possa obstar a uma avaliação justa (imparcial e isenta)»¹⁰⁶.

No que se refere ao princípio de coordenação sublinha que o mesmo exige «articulação entre os três níveis de avaliação (do serviço, dos dirigentes e dos trabalhadores) e entre os parâmetros de avaliação dos trabalhadores na relação entre si numa dada unidade orgânico-funcional. A coordenação é um instrumento de justiça da avaliação. Por isso, prevalece o entendimento do órgão de coordenação no caso de divergência com o órgão avaliador»¹⁰⁷.

Quanto ao princípio da publicidade acentua que «a avaliação pauta-se pelo princípio da publicidade dado o respetivo carácter funcional, não existirem elementos subtraíveis ao conhecimento no exercício do direito à informação procedimental e do direito de acesso aos arquivos e registos administrativos (art. 268.º, n.ºs 1 e 2, da CRP), nem à divulgação, para conhecimento geral, dos seus resultados. A avaliação do desempenho tem uma relevância central na situação laboral do trabalhador, por ditar as possibilidades de evolução profissional. Os trabalhadores podem, ademais, ter interesse em impugná-la, pois a remoção ou correção da notação de um trabalhador pode reverter em seu benefício. Pressupõe-se, como tal, o seu conhecimento»¹⁰⁸.

Por fim destaca o princípio da igualdade «no sentido da atribuição de menções qualitativas e quantitativas segundo o desempenho (diferenciado) dos trabalhadores, para garantia do que são suscetíveis de contribuir a fixação de percentagens máximas para as menções superiores. A igualdade postula, previamente, a fixação de critérios equitativos de avaliação para um dado conjunto de trabalhadores e a sua fixação em termos tais que previna o risco do seu afeiçoamento (e de parcialidade)»¹⁰⁹.

¹⁰⁵ IDEM, *ibidem*.

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 490-491.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p.491.

¹⁰⁸ IDEM, *ibidem*.

¹⁰⁹ IDEM, *ibidem*.

3. ÂMBITO DE APLICAÇÃO E ESPECIFICIDADES

Este sistema de avaliação tem uma vocação universal à administração estadual, regional e autárquica, prevendo mecanismos de flexibilidade e adaptação muito amplos que lhe permitem enquadrar as especificidades dos vários setores da administração, dos serviços públicos, bem como das carreiras e das áreas funcionais do seu pessoal e, ainda, das exigências de gestão.

A Lei n.º 66-B/2007, *ex vi* do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, aplica-se se às unidades orgânicas, dirigentes e trabalhadores dos municípios e respetivos serviços municipalizados; às freguesias; às áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais. Não se aplica às entidades empresariais, nem aos gabinetes de apoio. Para além desses casos, existem, ainda, outros casos especiais que merecem a nossa atenção, como se fará de seguida.

3.1 TRABALHADORES DAS AUTARQUIAS EM EXERCÍCIO DE FUNÇÕES NO SETOR EMPRESARIAL LOCAL

Com a simultaneidade da plena entrada em vigor, em 1 de janeiro de 2009, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro¹¹⁰ (doravante LVCR) e da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro¹¹¹, passou a assumir particular relevância, neste domínio, a aplicação da figura da cedência de interesse público¹¹²⁻¹¹³ aos trabalhadores do município que se encontrem a

¹¹⁰ A Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro, estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas. Foi adaptada à administração local pelo Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro.

¹¹¹ Aprovou o Orçamento de Estado para 2009.

¹¹² O capítulo IV da LVCR disciplina a mobilidade dos trabalhadores, prevendo dois grandes instrumentos de mobilidade geral determinados por razões de interesse público: a mobilidade externa, regulada no art.58.º e a mobilidade interna disciplinada nos artigos 59.º a 65.º.

¹¹³ Sobre a modificação da relação jurídica de emprego público por mobilidade, ver Ana Fernanda NEVES, «O Direito da Função Pública», in *Tratado de Direito...* cit., pp. 491 e segs., em especial pp. 494 e 495.

prestar serviço em empresas municipais¹¹⁴, mercê da nova redação introduzida ao n.º 1 do art. 46.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro que estabelece que «os trabalhadores com relação jurídica de emprego público podem exercer funções nas entidades do setor empresarial local por acordo de cedência de interesse público, nos termos da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro»¹¹⁵.

Em sede de interpretação do art. 58.º da Lei n.º 12-A/2008, destaca-se o disposto na al. a) do n.º 6 do preceito quando prescreve que «o trabalhador cedido tem direito à contagem, na categoria de origem, do tempo de serviço prestado em regime de cedência» bem como o estabelecido no n.º 9, quando dispõe que «não pode haver lugar, durante o prazo de um ano, a cedência de interesse público para o mesmo órgão ou serviço ou para a mesma entidade de trabalhador que se tenha encontrado cedido e tenha regressado à situação jurídico-funcional de origem».

Porém, e porque as empresas municipais estão excluídas do âmbito de aplicação da LVCR¹¹⁶, não podendo, assim, constituir relações jurídicas de emprego público por tempo

¹¹⁴ O setor empresarial local é regulado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro. Sobre esta matéria ver Pedro GONÇALVES, *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Almedina, Coimbra, 2007.

¹¹⁵ Neste sentido ver ofício/circular n.º 12/GDG/08, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=91f17207-d63e-4f78-a525-4e8140f46f49&ID=838>, que refere que: «13. Em 1 de janeiro de 2009 são ainda revogados os artigos 3.º a 10.º da Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro, passando a aplicar-se as formas de mobilidade previstas nos artigos 58.º a 65.º da LVCR” sendo uma delas a da “cedência de interesse público (artigo 58.º) (entre os órgãos ou serviços aos quais é aplicável a LVCR e as entidades às quais a mesma não é aplicável).

14. As conversões para as novas formas de mobilidade produzem também efeitos a 1 de janeiro de 2009” sendo que os “trabalhadores em situação de mobilidade para, ou de, entidade excluída do âmbito de aplicação objetivo da LVCR (ex: entidades públicas empresariais, empresas privadas) transitam para a situação jurídico-funcional de cedência de interesse público.

15. Em regra, quer a cedência de interesse público para o exercício de funções em órgão ou serviço ao qual é aplicável a LVCR quer a mobilidade interna têm a duração máxima de um ano (cfr. n.º 13 do artigo 58.º e artigo 63.º da LVCR). Para os trabalhadores que transitam para as novas formas de mobilidade geral, a contagem deste prazo inicia-se em 1 de janeiro de 2009.»

¹¹⁶ O art. 2.º, sob a epígrafe “ âmbito de aplicação subjetivo”, dispõe que:

“1 - A presente lei é aplicável a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respetivas funções.

2 - A presente lei é também aplicável, com as necessárias adaptações, aos atuais trabalhadores com a qualidade de funcionário ou agente de pessoas coletivas que se encontrem excluídas do seu âmbito de aplicação objetivo.

(...)”

Nos termos do art. 3.º, relativo ao âmbito de aplicação objetivo:

“1 - A presente lei é aplicável aos serviços da administração direta e indireta do Estado.

2 - A presente lei é também aplicável, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio, aos serviços das administrações regionais e autárquicas.

indeterminado, sobrelevará, aqui, o disposto no n.º 13 do art. 58.º da Lei n.º 12-A/2008 quando refere que «o acordo de cedência de interesse público para o exercício de funções em órgão ou serviço a que a presente lei é aplicável tem a duração máxima de um ano, exceto quando tenha sido celebrado para o exercício de um cargo ou esteja em causa órgão ou serviço, designadamente temporário, que não possa constituir relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, casos em que a sua duração é indeterminada»¹¹⁷.

Tendo presente que a avaliação de desempenho respeitante ao período de cedência pode ter influência na determinação da posição e nível remuneratório na categoria de origem, e em ordem a permitir a concretização dessa avaliação, podemos equacionar duas hipóteses:

- i.* Ou a avaliação é efetuada nos serviços onde o trabalhador se encontra cedido, ao abrigo de uma extensão de aplicação operada nos termos do art. 83.º da Lei n.º 66-B/2007, não obstante a citada lei não se aplicar às entidades públicas empresariais (vide o n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 66-B/2007);
- ii.* Ou, em alternativa, poderá ser efetuada a ponderação curricular do trabalhador, nos serviços de origem, nos termos do art. 43.º da Lei n.º 66-B/2007.¹¹⁸

3 - A presente lei é ainda aplicável, com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências, aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais e do Ministério Público e respetivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes.

4 - A aplicabilidade da presente lei aos serviços periféricos externos do Estado, quer relativamente aos trabalhadores recrutados localmente quer aos que, de outra foram recrutados, neles exerçam funções, não prejudica a vigência:

- a) Das normas e princípios de direito internacional que disponham em contrário;
- b) Dos regimes legais que sejam localmente aplicáveis; e
- c) Dos instrumentos e normativos especiais de mobilidade interna.

5 - Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo anterior, a presente lei não é aplicável às entidades públicas empresariais nem aos gabinetes de apoio quer dos membros do Governo quer dos titulares dos órgãos referidos nos n.ºs 2 e 3^o.

¹¹⁷ A cedência de interesse público para o exercício de um cargo ou funções em órgão ou serviço, designadamente temporário, que não possa constituir relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, tem uma duração indeterminada (cfr. n.º 13 do art.º 58.º da LVCR), como ocorre, por exemplo, com trabalhadores das autarquias a desempenharem funções no setor empresarial local (cfr. Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, na atual redação) e do Estado (Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, na atual redação) e nas comunidades intermunicipais (cfr. art.º 21.º, n.º 3 da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto).

¹¹⁸ Neste sentido ver FAQ's - SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro) Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=13000000>, onde se tratou a seguinte questão:

«1. O SIADAP aplica-se às entidades públicas empresariais?»

A solução passará sem dúvida pela ponderação curricular, nos serviços de origem, uma vez que a Lei n.º 66-B/2007 não se aplica às entidades públicas empresariais.

3.2 TRABALHADORES VINCULADOS POR CONTRATO DE TRABALHO EM FUNÇÕES PÚBLICAS QUE SE ENCONTRAM A DESEMPENHAR FUNÇÕES COMO MEMBROS DOS GABINETES DE APOIO PESSOAL DOS ELEITOS LOCAIS

O tratamento da situação em apreço implica ter em conta o estatuto dos membros dos gabinetes de apoio pessoal, constante do art. 74.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro¹¹⁹.

No que respeita à Lei n.º 169/99, a sua atual redação, tal como conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, cabe registar que o art. 73.º, n.º 1, determina que os presidentes das câmaras municipais podem constituir um gabinete de apoio pessoal (cuja composição varia consoante o número de eleitores)¹²⁰. Mais possibilita o n.º 4 do mesmo artigo que o presidente da câmara delegue no chefe de gabinete e no adjunto a prática de atos de gestão ordinária.

Nos termos do disposto no n.º 2 do art. 73.º da Lei n.º 169/99, os vereadores em regime de tempo inteiro podem constituir um gabinete de apoio pessoal, com a seguinte composição: nos municípios com mais de 100 000 eleitores, um adjunto e um secretário; nos restantes municípios, um secretário.

Referindo-se ao estatuto do pessoal do gabinete de apoio pessoal, resulta, por sua vez, do assinalado art. 74.º que: os membros deste gabinete são nomeados para os cargos pelo presidente da câmara; o pessoal integrado naqueles gabinetes que for funcionário da administração central ou local é provido em regime de comissão de serviço; a estes

Não. As entidades públicas empresariais estão excluídas do âmbito objetivo de aplicação da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, não se encontrando, assim, sujeitas à sua disciplina. Contudo, o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3) é aplicável, com as necessárias adaptações, aos trabalhadores das entidades públicas empresariais então detentores da qualidade de funcionário ou agente (ver artigos 2.º n.º 3, e 83.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro).»

¹¹⁹ O qual, por sua vez e como veremos, reputa aplicável, em matéria de garantias, o preceituado no Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de julho, diploma que estabelece o regime dos gabinetes dos membros do Governo.

¹²⁰ Sobre os órgãos das autarquias locais José de Melo ALEXANDRINO, *Tratado de Direito Administrativo ...*, cit., pp. 145 e segs.

membros do gabinete de apoio pessoal é aplicável, em matéria de recrutamento, competências, garantias, deveres e incompatibilidades, o regime relativo ao pessoal dos gabinetes dos membros do Governo, com as adaptações deste art. 74.º e do art. 73.º, para além das inerentes características do gabinete em que se integram, o que implica a aplicação do Decreto-Lei n.º 262/88, de 28 de julho¹²¹. Neste diploma merece saliência o facto de – ao nível das garantias que o legislador consagrou aos membros dos gabinetes que integram o Governo – não poderem aqueles ser prejudicados, designadamente, na estabilidade do seu emprego e na sua carreira profissional por causa do exercício das suas funções. Ainda segundo o n.º 2 do mesmo artigo “o tempo de serviço prestado pelos membros dos gabinetes considera-se, para todos os efeitos, como prestado no lugar de origem, mantendo aqueles todos os direitos, subsídios, regalias sociais, remuneratórias e quaisquer outras correspondentes ao seu lugar de origem, não podendo igualmente ser prejudicados nas promoções a que, entretanto, tenham adquirido direito, nem nos concursos públicos a que se submetam, pelo não exercício de atividade no lugar de origem”.

Daqui se conclui que os trabalhadores providos em regime de comissão de serviço nos gabinetes de apoio pessoal dos eleitos locais não estão sujeitos ao SIADAP durante o exercício dessas funções, em virtude de se encontrarem excluídos do âmbito de aplicação

¹²¹ Com o objetivo determinado de melhorar as condições de atuação dos Gabinetes dos membros do Governo, e invocando expressamente no seu preâmbulo o conteúdo do art. 50º da CRP, o Decreto-Lei n.º 262/88, de 28 de julho, estipula no seu art. 7.º, epígrafado de “Garantias dos membros dos Gabinetes”:

1. “Os membros dos gabinetes não podem ser prejudicados na estabilidade do seu emprego, na sua carreira profissional e no regime da segurança social de que beneficiem por causa do exercício das suas funções.
2. O tempo de serviço prestado pelos membros dos Gabinetes considera-se, para todos os efeitos legais, como prestado no lugar de origem, mantendo aqueles todos os direitos, subsídios, regalias sociais, remuneratórias e quaisquer outras correspondentes do seu lugar de origem, não podendo igualmente ser prejudicados nas promoções a que, entretanto, tenham adquirido direito.
3. Quando os membros dos Gabinetes se encontram à data da nomeação, investidos em cargo público temporário, por virtude da lei, ato ou contrato, ou em comissão de serviço, o exercício de funções no Gabinete suspende o respetivo prazo.
4.
5. Os membros dos Gabinetes que cessam funções retomam automaticamente as que exerciam à data da nomeação, só podendo os respetivos lugares de origem ser providos em regime de substituição....
6.”

Deste regime jurídico dos membros dos Gabinetes Ministeriais que, como vimos, é igualmente aplicável aos membros dos membros dos gabinetes dos presidentes e vereadores a tempo inteiro, é nítida a proteção dos cargos exercidos, ainda que de modo temporário, por aqueles que são chamados a colaborar nos gabinetes referidos.

Vejamos a letra da lei: o art. 50.º n.º 2 da CRP estabelece que «ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, no seu emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos».

da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro¹²². Isto porque, o exercício de funções nesses gabinetes, é feito na qualidade de agentes políticos¹²³.

Contudo, estes trabalhadores terão direito, posteriormente, ao suprimento da avaliação mediante adequada ponderação do currículo profissional relativamente ao período que não foi objeto de avaliação, a efetuar nos termos do art. 43.º da Lei n.º 66-B/2007, e do Despacho Normativo n.º 4-A/2010, de 8 de fevereiro, para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório¹²⁴⁻¹²⁵.

3.3 TRABALHADORES DO ESTADO QUE ESTÃO A DESEMPENHAR FUNÇÕES DE ELEITOS LOCAIS EM REGIME DE PERMANÊNCIA

A situação dos trabalhadores do Estado que estão a desempenhar funções de eleitos

¹²² Cfr. n.º 6 do art. 74.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

¹²³ Neste sentido ver FAQ's – Direção Geral da Administração Local, consultável em: <http://www.dgaa.pt/Faqs/faq.aspx?id=53&idTema=20>, que refere que:

«Os funcionários providos em regime de comissão de serviço nos gabinetes de apoio pessoal dos eleitos locais estão sujeitos a avaliação do desempenho?

Os funcionários providos em regime de comissão de serviço nos gabinetes de apoio pessoal aos eleitos locais não estão sujeitos a avaliação do desempenho durante o exercício dessas funções, uma vez que o exercício de funções nesses gabinetes é feito na qualidade de agentes políticos.»

¹²⁴ Neste sentido ver FAQ's da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, consultável em: <https://www.ccdrc.pt/>, onde consta a seguinte questão:

«Como se procede à avaliação de desempenho dos trabalhadores vinculados por contrato de trabalho em funções públicas que se encontrem a desempenhar funções como membros dos gabinetes de apoio pessoal dos eleitos locais?

Os trabalhadores providos em regime de comissão de serviço nos gabinetes de apoio pessoal dos eleitos locais não estão sujeitos ao SIADAP durante o exercício dessas funções, em virtude de se encontrarem excluídos do âmbito de aplicação da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro (cfr. n.º 6 do art.º 74.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

Assim, e consequentemente, terão eles direito, posteriormente, ao suprimento da avaliação mediante adequada ponderação do currículo profissional relativamente ao período que não foi objeto de avaliação, a efetuar nos termos do artigo 43.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, e do Despacho Normativo n.º 4-A/2010, de 8 de fevereiro, para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório (cfr. Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro).»

¹²⁵ Em sentido similar consultar a Circular da Direção Regional de Organização e Administração Pública - Circular /Sai/VPGR/2010/1323, de 22.01.2010, na parte que a seguir se transcreve:

«(...)

Chama-se a atenção que o serviço deve considerar igualmente no universo dos trabalhadores avaliados todos aqueles cujo desempenho possa vir a ser objeto de ponderação curricular, como sejam, a título meramente exemplificativo, os que exercem funções dirigentes, desde que o requeiram, bem como os que se encontrem a exercer funções em gabinetes dos membros do Governo Regional e possuam uma relação jurídica de emprego público de origem, também mediante requerimento.»

locais¹²⁶ em regime de permanência é semelhante à analisada no ponto antecedente. Neste caso, e atentas as razões de interesse público, deverá, de igual forma, recorrer-se à ponderação curricular prevista no art. 43.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro¹²⁷.

3.4 TRABALHADORES EM REGIME DE CONTRATO DE TRABALHO EM FUNÇÕES PÚBLICAS A TERMO RESOLUTIVO

Uma questão que merece, igualmente, relevo prende-se com a aplicação da avaliação do desempenho aos trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo.

Efetivamente, o SIADAP aplica-se ao desempenho dos trabalhadores da Administração Pública¹²⁸, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de

¹²⁶ Sobre o estatuto dos eleitos locais, António, Cândido de OLIVEIRA, *Direito das Autarquias...*cit., pp. 278 e segs.; e José de Melo ALEXANDRINO, *Tratado de Direito ...*, cit., pp. 204 e segs.

¹²⁷ Neste sentido ver reunião de coordenação jurídica de 16 de março de 2009, soluções interpretativas uniformes homologadas em 29 de setembro de 2009 por Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, consultável em http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=RCJ%2b16_03_2009.pdf, onde se discutiu a seguinte questão:

14. Como se aplica o novo regime jurídico do SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro), aos trabalhadores do Estado que estejam a desempenhar funções de eleitos locais em regime de permanência?

Solução interpretativa: Deve-se recorrer à ponderação curricular prevista no artigo 43º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

Fundamentação: Assenta no normativo supra referenciado, fundado em razões de interesse público.

¹²⁸ Trabalhador que exerce funções públicas é aquele que tenha constituído uma relação de trabalho subordinado na Administração Pública uma relação jurídica de emprego público por nomeação, por comissão de serviço ou por contrato de trabalho em funções públicas.

O art. 9.º LVCR estabelece que:

“1 - A relação jurídica de emprego público constitui-se por nomeação ou por contrato de trabalho em funções públicas, doravante designado por contrato.

2 - A nomeação é o ato unilateral da entidade empregadora pública cuja eficácia depende da aceitação do nomeado.

3 - O contrato é o ato bilateral celebrado entre uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica, agindo em nome e em representação do Estado, e um particular, nos termos do qual se constitui uma relação de trabalho subordinado de natureza administrativa.

4 - A relação jurídica de emprego público constitui-se ainda por comissão de serviço quando se trate:

a) Do exercício de cargos não inseridos em carreiras, designadamente dos dirigentes;

b) Da frequência de curso de formação específico ou da aquisição de certo grau académico ou de certo título profissional antes do período experimental com que se inicia a nomeação ou o contrato, para o exercício de funções integrado em carreira, em ambos os casos por parte de quem seja sujeito de uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado constituída previamente”

emprego público¹²⁹, devendo os trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo ser avaliados, caso tenham, no ano a que se reporta a avaliação, uma relação jurídica de emprego público com, pelo menos, seis meses e o correspondente serviço efetivo, conforme exige o n.º 2 do art. 42.º da Lei n.º 66-B/2007¹³⁰.

Neste contexto, outra questão sobreleva e reporta-se ao facto de os trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo integrarem o universo de trabalhadores para efeitos de aplicação das quotas de 25% para desempenho relevante e de 5% para desempenho excelente.

Com efeito, em nosso entender, as percentagens máximas de desempenho relevante e de desempenho excelente, previstas no n.º 1 do art. 75.º da Lei n.º 66-B/2007, incidem sobre o número total de trabalhadores avaliados do organismo, incluindo o pessoal em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo.

3.5 TRABALHADORES QUE EXERCEM FUNÇÕES AO ABRIGO DE CONTRATOS DE TAREFA OU DE AVENÇA

Atenta a argumentação aduzida no ponto antecedente, não podemos deixar de concluir que os trabalhadores que exercem funções ao abrigo de contratos de tarefa ou de avença não estão sujeitos a avaliação do desempenho, uma vez que estes contratos não titulam relações jurídicas de trabalho subordinado, muito embora tenham regulamentação na LVCR¹³¹⁻¹³²¹³³.

¹²⁹ Cfr. art. 2.º, n.º 4, al. c) da Lei n.º 66-B/2007.

¹³⁰ Nos termos do art. 4.º, al. h), da Lei n.º 66-B/2007, entende-se por «Trabalhadores»: os trabalhadores da Administração Pública que não exerçam cargos dirigentes ou equiparados, independentemente do título jurídico da relação de trabalho, desde que a respetiva vinculação seja por prazo igual ou superior a seis meses, incluindo pessoal integrado em carreira que não se encontre em serviço de funções de direção ou equiparadas inerentes ao conteúdo funcional dessa carreira.

¹³¹ Com efeito, estabelece o art. 35.º da LVCR o seguinte:

« 1 - Os órgãos e serviços a que a presente lei é aplicável podem celebrar contratos de prestação de serviços, nas modalidades de contratos de tarefa e de avença, nos termos previstos no presente capítulo.

2 - A celebração de contratos de tarefa e de avença apenas pode ter lugar quando, cumulativamente:

- a) Se trate da execução de trabalho não subordinado, para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade da relação jurídica de emprego público;
- b) O trabalho seja realizado, em regra, por uma pessoa coletiva;
- c) Seja observado o regime legal da aquisição de serviços;

O contrato de prestação de serviços é um contrato administrativo, «um acordo de vontades juridicamente vinculativo»¹³⁴ por expressa qualificação legal, designadamente nos termos dos artigos 6.º e 450.º e segs. do Código dos Contratos Públicos (CCP)¹³⁵.

3.6 ESPECIFICIDADES

Nos termos do disposto no art. 3.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, nos municípios, as referências feitas ao membro do Governo ou ao dirigente máximo do serviço consideram-se feitas ao presidente da câmara municipal; nas freguesias, à junta de freguesia; e, nos serviços municipalizados, ao presidente do conselho de administração.

Por outro lado, é importante atentarmos nas seguintes definições¹³⁶:

- i.* **Competências:** o parâmetro de avaliação que traduz o conjunto de conhecimentos, capacidades de ação e comportamentos necessários para o

d) O contratado comprove ter regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social.

3 - Considera-se trabalho não subordinado o que, sendo prestado com autonomia, não se encontra sujeito à disciplina e à direção do órgão ou serviço contratante nem impõe o cumprimento de horário de trabalho.

4 - Exceionalmente, quando se comprove ser impossível ou inconveniente, no caso, observar o disposto na alínea b) do n.º 2, o membro do Governo responsável pela área das finanças pode autorizar a celebração de contratos de tarefa e de avença com pessoas singulares.

5 - O contrato de tarefa tem como objeto a execução de trabalhos específicos, de natureza excecional, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido.

6 - O contrato de avença tem como objeto prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, com retribuição certa mensal, podendo ser feito cessar a todo o tempo, por qualquer das partes, mesmo quando celebrado com cláusula de prorrogação tácita, com aviso prévio de 60 dias e sem obrigação de indemnizar».

¹³² Sobre a submissão dos contratos de prestação serviços à jurisdição administrativa, ver, Cláudia VIANA «Contrato de Trabalho em Funções Públicas...cit., p.296.

¹³³ Relativamente à regra estabelecida na versão original do art. 35.º, n.º2, al. b), da LVCR de a prestação de serviços ter de ser realizada por um pessoa coletiva, admitindo-se, apenas, a título excecional, a celebração de contratos com pessoas singulares, ver Cláudia VIANA «Contrato de Trabalho em Funções Públicas...cit., nota 75, p.296.

¹³⁴ Para maiores desenvolvimentos sobre a noção de contrato administrativo ver José Eduardo Figueiredo DIAS e Fernanda Paula OLIVEIRA, *Noções Fundamentais...* cit., pp. 270 e ss.

¹³⁵ O Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP). Este diploma, entrou em vigor em julho de 2008 e criou um novo regime da contratação pública procedendo a uma nova sistematização e a uma uniformização de regimes substantivos dos contratos administrativos. O CCP procedeu à transposição das Diretivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, alteradas pela Diretiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de setembro, e retificadas pela Diretiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de novembro, relativas à celebração de contratos públicos de empreitadas de obras públicas, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços e codificou as regras, até então dispersas por vários diplomas, e preceitos avulsos relativos à contratação pública.

¹³⁶ Cfr. art. 4.º da Lei n.º 66-B/2007.

- desempenho eficiente e eficaz, adequado ao exercício de funções por dirigente ou trabalhador;
- ii. Dirigentes superiores: os dirigentes máximos dos serviços, os titulares de cargo de direção superior do 2.º grau ou legalmente equiparados e os vice-presidentes ou vogais de órgão de direção colegial¹³⁷;
 - iii. Dirigentes intermédios: os titulares de cargos de direção intermédia dos 1.º e 2.º graus ou legalmente equiparados, o pessoal integrado em carreira, enquanto se encontre em exercício de funções de direção ou equiparadas inerentes ao conteúdo funcional da carreira, os chefes de equipas multidisciplinares cujo exercício se prolongue por prazo superior a seis meses no ano em avaliação e outros cargos e chefias de unidades orgânicas¹³⁸;
 - iv. Objetivos: o parâmetro de avaliação que traduz a previsão dos resultados que se pretendem alcançar no tempo, em regra quantificáveis;
 - v. Serviço efetivo: o trabalho realmente prestado pelo trabalhador nos serviços;
 - vi. Trabalhadores: os trabalhadores da Administração Pública que não exerçam cargos dirigentes ou equiparados, independentemente do título jurídico da relação de trabalho, desde que a respetiva vinculação seja por prazo igual ou superior a seis meses, incluindo pessoal integrado em carreira que não se encontre em serviço de funções de direção ou equiparadas inerentes ao conteúdo funcional dessa carreira;
 - vii. Unidades orgânicas: os elementos estruturais da organização interna de um serviço quer obedeçam ao modelo de estrutura hierarquizada, matricial ou mista¹³⁹⁻¹⁴⁰;
 - viii. Utilizadores externos: os cidadãos, as empresas e a sociedade civil;
 - ix. Utilizadores internos: os órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado e das administrações regional e autárquica, com exceção das entidades públicas empresariais.

¹³⁷ Esta matéria terá maior desenvolvimento *infra* no capítulo IV.

¹³⁸ Esta matéria terá maior desenvolvimento *infra* no capítulo IV.

¹³⁹ Refira-se que para efeitos do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, consideram -se: a) «Unidades orgânicas» as unidades lideradas por pessoal dirigente; b) «Subunidades orgânicas» as unidades lideradas por pessoal com funções de coordenação.

¹⁴⁰ Esta matéria terá maior desenvolvimento *infra* no capítulo III.

Ainda como especificidade merece especial destaque o exercício da função de avaliador por parte dos coordenadores técnicos, bem como, dos encarregados gerais operacionais, dos encarregados operacionais e dos técnicos superiores que exercem funções de coordenação.

Relativamente ao segundo grupo – encarregados gerais operacionais, encarregados operacionais e técnicos superiores – a principal questão reside na possibilidade de os respetivos setores, poderem ser qualificados como subunidades orgânicas, para efeitos da al. b) do n.º 2 do art. 4.º do Decreto-Lei n.º 305/2009 e, nessa medida, poderem os encarregados e os técnicos superiores avaliar os colaboradores afetos aos setores que coordenam.

No que concerne aos coordenadores técnicos, cumpre referir que, nos termos do Anexo referido no art. 49.º da LVCR, a categoria de coordenador técnico¹⁴¹ é a categoria de topo da carreira¹⁴² geral de assistente técnico e a única das descritas no referido anexo cujo conteúdo funcional comporta o exercício de funções de chefia técnica e administrativa, ou seja, de natureza executiva, em subunidades orgânicas. Trata-se de uma carreira com grau de complexidade 2, cujas funções a desempenhar não pressupõem curso superior. Ou seja, as secções correspondem agora às subunidades e os chefes de secção designam-se coordenadores técnicos.

¹⁴¹O art. 96.º da LVCR, sob a epígrafe “transição para a categoria de coordenador técnico”, estabelece que:

“ 1 - Transitam para a categoria de coordenador técnico da carreira geral de assistente técnico os atuais trabalhadores que:

- a) Sejam titulares da categoria de chefe de secção;
- b) Sejam titulares da categoria de coordenador das carreiras de técnico-profissional de regime geral;
- c) Sejam titulares de categorias diferentes das referidas nas alíneas anteriores cujos grau de complexidade funcional e conteúdo funcional sejam idênticos aos daquela categoria.

2 - Transitam ainda para a categoria de coordenador técnico da carreira geral de assistente técnico os atuais trabalhadores que:

- a) Sejam titulares de categorias com designação diferente da das referidas nas alíneas do número anterior cujos grau de complexidade funcional e conteúdo funcional sejam idênticos aos daquela categoria;
- b) Não sendo titulares de categorias, o grau de complexidade funcional e o conteúdo funcional das funções que exercem sejam idênticos aos daquela categoria.

3 - As categorias referidas no n.º 1 constam de decreto-lei a publicar no prazo de 180 dias.

4 - As transições referidas no n.º 2 carecem de homologação do membro do Governo respetivo e do responsável pela Administração Pública, prévia à lista nominativa referida no artigo 109.º

¹⁴²Sobre a noção de carreira e categoria, ver Ana Fernanda NEVES, «O Direito da Função Pública», in *Tratado de Direito Administrativo* ..., cit., pp. 486 e segs.

A alínea b) do n.º 2 do art. 4.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, fornece a definição de subunidades orgânicas, referindo que são as unidades dos serviços autárquicos lideradas por pessoal com funções de coordenação.

Os requisitos para a criação de subunidades orgânicas constam do n.º 5 do art. 10.º do referido Decreto-Lei n.º 305/2009, conjugado com o n.º 3 do art. 49.º da LVCR, de que resulta que são criadas por despacho do presidente da câmara municipal e dentro dos limites fixados pela assembleia municipal, são criadas no âmbito de uma unidade orgânica (não podem estar diretamente dependentes do órgão executivo) e são lideradas por um coordenador técnico, tendo o nível de secção.

Nos termos das disposições conjugadas dos artigos 4.º, n.º 1, al. d) e 29.º, n.º 6 da Lei n.º 66-B/2007, os coordenadores técnicos que lideram subunidades orgânicas (*vide* os artigos 4.º, n.º 2, al. b) e 10.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 305/2009) são avaliados anualmente pelo SIADAP 2 e pelo SIADAP 3 nos restantes casos (*vide* os artigos 4.º¹⁴³, al. h) e 9.º, n.º 1, al. c) da Lei n.º 66-B/2007)¹⁴⁴. Significa que, para efeitos de SIADAP, as chefias de unidades orgânicas integram o conceito de dirigentes intermédios.

Uma, outra questão que se coloca prende-se com a avaliação dos coordenadores técnicos com reflexos na carreira. Neste caso, releva para efeitos de carreira, a avaliação

¹⁴³ A al. h) do art.4.º determina que são “ «Trabalhadores» os trabalhadores da Administração Pública que não exerçam cargos dirigentes ou equiparados, independentemente do título jurídico da relação de trabalho, desde que a respetiva vinculação seja por prazo igual ou superior a seis meses, incluindo pessoal integrado em carreira que não se encontre em serviço de funções de direção ou equiparadas inerentes ao conteúdo funcional dessa carreira;”

O art. 9.º, sob a epígrafe, “Subsistemas do SIADAP”, estabelece que:

“1 - O SIADAP integra os seguintes subsistemas:

(...)

c) O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 3.”

¹⁴⁴Neste sentido ver FAQ's - SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro) Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em:<http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=13000000>, onde se colocou a seguinte questão:

« 1. Qual é o subsistema de avaliação de desempenho aplicável aos coordenadores técnicos?

Para efeitos de SIADAP as chefias de unidades orgânicas integram o conceito de dirigentes intermédios. Assim, os coordenadores técnicos que se encontrem a chefiar unidades orgânicas são avaliados nos termos do SIADAP 2 (ver artigo 2.º n.º 4 alínea c) e artigo 4.º alínea h) da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro)».

obtida no exercício de funções de chefia (*vide* o n.º 6 do art. 29.º da Lei n.º 66-B/2007)^{145,146}.

De referir que o mesmo não sucede com os trabalhadores que exercem cargos dirigentes, uma vez que a avaliação do desempenho, com efeitos na carreira de origem, é realizada anualmente nos termos dos n.ºs 5 a 7 do art. 42.º e do art.43.^{o147,148}

¹⁴⁵O n.º 6, do art. 29.º refere: “a avaliação do desempenho do pessoal integrado em carreira que se encontre em exercício de funções de direção ou equiparadas inerentes ao conteúdo funcional da carreira, quando tal exercício não for titulado em comissão de serviço, é feita anualmente, nos termos do presente título, não sendo aplicável o disposto nos n.os 4 e 5”.

¹⁴⁶ Neste sentido ver FAQ's - SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro) Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=13000000>, onde se discutiu a seguinte questão:

«2. Os coordenadores técnicos que se encontrem a chefiar unidades orgânicas são, paralelamente, avaliados na carreira? Não. Neste caso, releva para efeitos de carreira, a avaliação obtida no exercício de funções de chefia (n.º 6 do artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro)».

¹⁴⁷ O n.º 5, do art. 29.º refere: “a avaliação do desempenho, com efeitos na carreira de origem, dos trabalhadores que exercem cargos dirigentes é realizada anualmente nos termos dos n.os 5 a 7 do artigo 42.º e do artigo 43.º”

(...)

¹⁴⁸O art. 42.º, sob a epígrafe “requisitos funcionais para avaliação”, determina que:

«5 - No caso de quem, no ano civil anterior, tenha relação jurídica de emprego público com pelo menos seis meses mas não tenha o correspondente serviço efetivo conforme definido na presente lei ou estando na situação prevista no n.º 3 não tenha obtido decisão favorável do Conselho Coordenador da Avaliação, não é realizada avaliação nos termos do presente título.

6 - No caso previsto no número anterior releva, para efeitos da respetiva carreira, a última avaliação atribuída nos termos da presente lei ou das suas adaptações.

7 - Se no caso previsto no n.º 5 o titular da relação jurídica de emprego público não tiver avaliação que releve nos termos do número anterior ou se pretender a sua alteração, requer avaliação anual, feita pelo Conselho Coordenador da Avaliação, mediante proposta de avaliador especificamente nomeado pelo dirigente máximo do serviço».

O art.43.º, sob a epígrafe “ponderação curricular”, refere que:

«1 - A avaliação prevista no n.º 7 do artigo anterior traduz-se na ponderação do currículo do titular da relação jurídica de emprego público, em que são considerados, entre outros, os seguintes elementos:

- a) As habilitações académicas e profissionais;
- b) A experiência profissional e a valorização curricular;
- c) O exercício de cargos dirigentes ou outros cargos ou funções de reconhecido interesse público ou relevante interesse social, designadamente atividade de dirigente sindical.

2 - Para efeitos de ponderação curricular, deve ser entregue documentação relevante que permita ao avaliador nomeado fundamentar a proposta de avaliação, podendo juntar-se declaração passada pela entidade onde são ou foram exercidas funções.

3 - A ponderação curricular é expressa através de uma valoração que respeite a escala de avaliação qualitativa e quantitativa e as regras relativas à diferenciação de desempenhos previstas na presente lei.

4 - A ponderação curricular e a respetiva valoração são determinadas segundo critérios previamente fixados pelo Conselho Coordenador da Avaliação, constantes em ata, que é tornada pública, que asseguram a ponderação equilibrada dos elementos curriculares previstos no n.º 1 e a consideração de reconhecido interesse público ou relevante interesse social do exercício dos cargos e funções nele referidas.

5 - Os critérios referidos no número anterior podem ser estabelecidos uniformemente para todos os serviços por despacho normativo do membro do Governo responsável pela Administração Pública».

Relativamente ao segundo grupo – encarregados gerais operacionais, encarregados operacionais e técnicos superiores – e reportando-nos, em primeiro lugar, aos encarregados gerais operacionais e aos encarregados operacionais, cumpre realçar que a categoria de coordenador técnico é a categoria de topo da carreira geral de assistente técnico e a única das descritas no anexo da LVCR, cujo conteúdo funcional comporta o exercício de funções de chefia técnica e administrativa, em subunidades orgânicas.

Já o conteúdo funcional das categorias de encarregado geral operacional e de encarregado operacional, que integram a carreira geral de assistente operacional, comporta funções de coordenação de pessoal desta mesma carreira (de 3 ou mais encarregados operacionais e de 10 ou mais assistentes operacionais, respetivamente, nos termos do estabelecido nos n.ºs 4 e 5 do art. 49.º da LVCR) e não da carreira de assistente técnico.

Note-se que o mesmo conteúdo funcional não prevê que as funções de coordenação sejam predominantemente de natureza executiva (técnica e administrativa) nem que sejam exercidas no âmbito de liderança de subunidades orgânicas.

Acresce que o grau de complexidade funcional e nível habilitacional da carreira de assistente operacional são inferiores aos da carreira de assistente técnico, pelo que o encarregado geral operacional e o encarregado operacional não dispõem das qualificações funcionais e habilitacionais do coordenador técnico¹⁴⁹.

Por outro lado, só podem ser qualificadas como subunidades orgânicas as que sejam coordenadas pelos coordenadores técnicos e criadas em conformidade com os requisitos previstos no n.º 5 do art. 10.º do Decreto-Lei n.º 305/2009.

¹⁴⁹Neste sentido ver reunião de coordenação jurídica de 8 de julho de 2010 – Soluções interpretativas uniformes homologadas por Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local em 28 de dezembro de 2010 consultável em: http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=SIU_Homologadas_RCJ, onde se analisou a seguinte questão:

“10.Qual é o subsistema de avaliação do desempenho aplicável aos coordenadores técnicos? E aos encarregados gerais operacionais e encarregados operacionais?”

Solução interpretativa: Os coordenadores técnicos são avaliados pelo SIADAP 2 quando lideram subunidades orgânicas e pelo SIADAP 3 nos restantes casos; já os encarregados gerais operacionais e os encarregados operacionais são sempre avaliados pelo SIADAP 3.

Fundamentação: Nos termos das disposições conjugadas dos artigos 4.º/1/d) e 29.º/6 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, adaptada à administração local pelo Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro, os coordenadores técnicos que lideram subunidades orgânicas (*vide* os artigos 4.º/2/b) e 10.º/5 do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro) são avaliados anualmente pelo SIADAP 2, produzindo essa avaliação efeitos na carreira de origem; aos coordenadores técnicos que não lideram subunidades orgânicas é aplicável o SIADAP 3 (artigos 4.º/h) e 9.º/1/c) da Lei n.º 66-B/2007). Aos encarregados gerais operacionais e aos encarregados operacionais é sempre aplicado o SIADAP 3, uma vez que estes trabalhadores não podem liderar subunidades orgânicas (função reservada aos coordenadores técnicos, nos termos do artigo 10.º/5 do Decreto-Lei n.º 305/2009). “

Consequentemente, entendemos que que o encarregado geral operacional e o encarregado operacional, não podem ser avaliadores dos setores que coordenam¹⁵⁰.

Esta solução legal, merece, contudo, quanto a nós, alguma reflexão. Com efeito, é consensual na generalidade dos intervenientes no procedimento “avaliação do desempenho”, que este é demasiado burocrático com uma carga administrativa elevada e que pode ocupar uma parte considerável do tempo de trabalho dos eleitos e dos dirigentes.

No caso dos dirigentes, por cada trabalhador, entre trabalho preparatório e reuniões para definição de objetivos, monitorização do desempenho (objetivos e competências) e processo de avaliação, são despendidas muitas horas. Por outro lado, na administração local, a figura do encarregado representa um cargo muito relevante uma vez que os assistentes operacionais constituem, sem sombra de dúvida, a categoria mais numerosa da administração local¹⁵¹. Defendemos, pois, que a devolução da função de avaliador a esta categoria, constituiria um fator facilitador no processo avaliativo. Naturalmente que esta devolução teria de ser precedida de um investimento na formação destes novos agentes a fim de os dotar das competências necessárias.

Por fim, e relativamente aos técnicos superiores cumpre, desde logo, ter em conta que as divisões são unidades orgânicas e estas são lideradas por um dirigente. Uma unidade orgânica tem sempre um dirigente, mesmo nos momentos em que por ausência ou impedimento o seu dirigente não possa exercer as suas funções, caso em que outro trabalhador lidera a unidade orgânica¹⁵².

As funções de coordenação são, em regra, desenvolvidas pelo pessoal dirigente, sendo o regime de substituição sempre transitório.

¹⁵⁰ De todo o modo, e em sede de avaliação, quando estes trabalhadores tenham uma responsabilidade efetiva de coordenação e orientação sobre o trabalho desenvolvido pelos avaliados, entendemos que o superior hierárquico deve obter destes trabalhadores os contributos que reputar adequados e necessários a uma efetiva e justa avaliação, nos termos do art. 56.º, n.º 2 da Lei n.º 66-B/2007.

¹⁵¹ De acordo com a “Caracterização dos Recursos Humanos dos Municípios da Região Norte de Portugal”, dados de 2009, os assistentes operacionais representam 57%, os assistentes técnicos 18% e os técnicos superiores 15%, do total de colaboradores dos municípios desta região. Informação disponível em <http://www.ccr-norte.pt/>

¹⁵² Cfr. art. 27.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro - republicada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, posteriormente alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e pela L n.º 3-B/2010, de 28 de abril, aplicada à administração local pelo Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de abril, republicado pelo Decreto-Lei n.º 104/2006, de 7 de junho, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro e o art.41.º do Código do Procedimento Administrativo.

Os técnicos superiores integram a área de recrutamento para o exercício de funções dirigentes, ainda que em regime de substituição¹⁵³.

O legislador, na Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro, explicita que o pessoal da carreira de técnico superior, ocasionalmente e no exercício das respetivas funções, poderá desenvolver competências de coordenação, orientação e dinamização de equipas e grupos de trabalho, pelas quais poderá ser avaliado¹⁵⁴. Resulta, assim, do exposto que é no exercício de funções dirigentes, ainda que em regime de substituição, que os técnicos superiores podem exercer funções de coordenação em unidades orgânicas existentes nos respetivos serviços, sem prejuízo de, por vezes, no exercício das funções de técnico superior necessitarem de utilizar competências de coordenação, orientação e dinamização de equipas e grupos de trabalho, pelas quais poderão ser avaliados, mas que não se autonomizam como funções dirigentes nem com elas podem ser confundidas, tal como acontecerá, nas autarquias que optem por um modelo estrutural hierarquizado, com as equipas de projeto¹⁵⁵.

Deste modo, podemos concluir que os técnicos superiores designados por despacho do Presidente para exercer funções de coordenação de unidades orgânicas, sem que para tal

¹⁵³ Cfr. n.º 1 do art. 18.º, nos 1 a 3 do art. 20.º e art. 27.º da Lei n.º 2/2004 e n.º 1 dos artigos 8.º, 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 93/2004.

¹⁵⁴ Vide anexo VI, competência 14 da lista de competências do pessoal técnico superior e técnico, pessoal que transitou para a carreira geral de técnico superior nos termos previstos na LCVR e no Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho. A competência “coordenação” corresponde à capacidade para coordenar, orientar e dinamizar equipas e grupos de trabalho, com vista ao desenvolvimento de projetos e concretização dos objetivos. Traduz-se, nomeadamente, nos seguintes comportamentos: exerce por vezes o papel de orientador e dinamizador das equipas e grupos de trabalho, contribuindo de forma decisiva para que os objetivos sejam alcançados; assume responsabilidades e objetivos exigentes; toma facilmente decisões e responde por elas é ouvido e considerado pelos colegas de trabalho.

¹⁵⁵ Neste sentido ver reunião de coordenação jurídica de 8 de julho de 2010 – soluções interpretativas uniformes homologadas por Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local em 28 de dezembro de 2010, consultável em:

http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=SIU_Homologadas_RCJ, onde se debateu a seguinte questão:

“11. Os encarregados gerais operacionais e os encarregados operacionais podem ser avaliadores? E os técnicos superiores?”

Solução interpretativa: Os encarregados gerais operacionais, os encarregados operacionais e os técnicos superiores não podem ser avaliadores.

Fundamentação: Os encarregados gerais operacionais, os encarregados operacionais e os técnicos superiores não podem ser avaliadores dado que a avaliação é da competência do superior hierárquico (líderes de unidades e subunidades orgânicas e membros do órgão executivo para os trabalhadores não integrados em unidades ou subunidades orgânicas), nos termos do artigo 56.º/1 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, adaptada à administração local pelo Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro.

sejam nomeados em comissão de serviço, não podem ser avaliadores¹⁵⁶.

4. SISTEMA INTEGRADA DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADO E COERENTE EM PROL DE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 OS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA EFICÁCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As exigências das sociedades modernas e a afirmação de novos valores sociais têm conduzido, um pouco por todo o mundo, ao aprofundamento da complexidade das funções do Estado e à correspondente preocupação de defesa dos direitos dos cidadãos e da satisfação das suas necessidades pela Administração Pública¹⁵⁷.

A resposta pronta, correta e com qualidade, que efetive direitos e viabilize necessidades, não se compadece com processos e métodos de trabalho anacrônicos e burocráticos, pouco próprios das modernas sociedades democráticas, que devem superar conflitos de valores da tradicional cultura administrativa, face às imposições dos atuais ritmos de vida e às aspirações cada vez mais exigentes do cidadão, enquanto “cliente” do serviço público¹⁵⁸.

Nesta ótica, tem vindo a desenvolver-se um reforço das relações entre a Administração e a sociedade, aprofundando a cultura do serviço público, orientada para os cidadãos e para uma eficaz gestão pública que se pautem pela eficácia, eficiência e qualidade da Administração¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Não obstante, e em sede de avaliação, quando estes trabalhadores tenham uma responsabilidade efetiva de coordenação e orientação sobre o trabalho desenvolvido pelos avaliados, deve o superior hierárquico obter destes trabalhadores os contributos que reputar adequados e necessários a uma efetiva e justa avaliação, nos termos do art. 56.º, n.º 2 da Lei n.º 66-B/2007.

¹⁵⁷ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril, que estabelece as medidas de modernização da Administração Pública.

¹⁵⁸ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril.

¹⁵⁹ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril.

Aliás, convém sublinhar que decorre da própria CRP que a Administração, por intermédio dos seus órgãos e agentes, está integralmente ao serviço do interesse público que lhe incumbe prosseguir.

Segundo Marcello Caetano, «a Administração Pública, tomada a expressão no sentido orgânico, é um conjunto de entidades públicas territoriais e de outras entidades formadas por lei para exercer atribuições das entidades territoriais ou que destas recebem concessão ou delegação para esse exercício, e que prossegue interesses coletivos ligados à Segurança e ao Bem-Estar»¹⁶⁰.

Por outro lado, e não obstante não encontramos na Constituição referência autónoma aos princípios da eficiência e da eficácia, não temos dúvida que é, precisamente, em sede de procedimentos administrativos que, hoje, os princípios da eficiência e eficácia se tornam mais notórios. O atual contexto exige uma atuação de gestão orientada para a integração fins/meios, ou seja, eficácia e eficiência.

Como sabemos existem diversos princípios constitucionais da atividade administrativa material. O primeiro princípio referido no artigo 266.º da CRP é o princípio de prossecução do interesse público. Diz o seguinte o n.º 1 do art.266.º: “a Administração pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”

Significa, assim, que a Administração orienta a sua ação, a sua estrutura com um único propósito que é prosseguir o interesse público.

Utilizando as palavras de Freitas do Amaral, «numa primeira aproximação, pode definir-se o interesse público como o interesse coletivo, o interesse geral de uma determinada comunidade, o bem comum»¹⁶¹.

Contudo, acrescenta o mesmo autor que «num sentido mais restrito, pode caracterizar-se o interesse público como sendo o que representa a esfera das necessidades a que a iniciativa provada não pode responder e que são vitais para a comunidade na sua totalidade e para cada um dos seus membros»¹⁶².

O princípio da prossecução do interesse público tem vários corolários. Desde logo

¹⁶⁰ Ver Marcello CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2.ª Reimpressão Portuguesa, 2003, p. 92.

¹⁶¹ Ver Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, Almedina, Coimbra, 2006, p. 35.

¹⁶² IDEM, *Ibidem*.

exige, e utilizando as palavras de Freitas do Amaral, que a Administração Pública «adote em relação a cada caso concreto as melhores soluções possíveis, do ponto de vista administrativo (técnico e financeiro): é o chamado dever de boa administração»¹⁶³.

A relevância jurídica deste dever de boa administração tem sido alvo de discussão no seio da doutrina. Freitas do Amaral classifica-o como um dever jurídico «imperfeito, porque não comporta uma sanção jurisdicional»¹⁶⁴.

Efetivamente, segundo Freitas do Amaral «não é possível ir a tribunal obter a declaração de que determinada solução não era a mais eficiente ou racional do ponto de vista técnico, administrativo ou financeiro, e portanto deve ser anulada: os tribunais só podem pronunciar-se sobre a legalidade das decisões administrativas, e não sobre o mérito dessas decisões»¹⁶⁵.

Contudo, e como assinala Freitas do Amaral, o dever de boa administração existe como dever jurídico e «há vários aspetos em que esse dever assume uma certa expressão jurídica: 1) Existem recursos gratuitos, que são garantias dos particulares, os quais podem ter por fundamento vícios de mérito do ato administrativo; 2) A violação, por qualquer funcionário público, dos chamados deveres de zelo e aplicação constitui infração disciplinar, e leva à imposição de sanções disciplinares ao funcionário responsável; 3) No caso de um órgão ou agente administrativo praticar um facto ilícito e culposo de que resultem prejuízos para terceiros, o grau de diligência e de zelo empregados pelo órgão ou agente contribuem para definir a medida da sua culpa, e, conseqüentemente os termos e limites da sua responsabilidade»¹⁶⁶.

Como nota, Cláudia Viana, no contexto da eficiente eficácia da administração pública no quadro do Estado Social de Direito «se os conceitos de eficiência e eficácia estão inevitavelmente relacionados com os fins, importa então sublinhar que falar de eficiência e eficácia implica falar, desde logo, e antes de mais, da prossecução dos interesses públicos e da concretização do bem-estar»¹⁶⁷.

Na verdade, sublinha Cláudia Viana, «a Constituição incumbe a Administração de

¹⁶³Ver Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II... cit., p. 38.

¹⁶⁴ IDEM, *Ibidem*.

¹⁶⁵ IDEM, *Ibidem*.

¹⁶⁶Ver Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II... cit., p. 39.

¹⁶⁷ Ver Cláudia VIANA «O Princípio da Eficiência: a eficiente eficácia da Administração Pública» ..cit., p. 302.

prosseguir os interesses públicos, escolhendo as soluções mais adequadas à concretização do bem-estar. Ora, a concretização do bem-estar exige uma eficiente eficácia da Administração Pública, traduzida na otimização dos meios ou recursos a utilizar para a realização dos fins que lhe cabe promover»¹⁶⁸.

Por isso, segundo Cláudia Viana, «o que aqui está em causa é, no essencial, a concretização do modelo do Estado Social de Direito»¹⁶⁹.

E conclui, «estando a Administração incumbida da tarefa fundamental de promover o bem-estar, é evidente que uma atividade administrativa ineficiente e ineficaz põe em crise a realização dessa tarefa, e, em especial, a efetivação dos direitos económicos, sociais e culturais»¹⁷⁰.

Aliás, cumpre, ainda, referir que, no plano do direito europeu, encontramos já o reconhecimento do «direito à boa administração» no art. 41.º da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais¹⁷¹.

¹⁶⁸ IDEM, *Ibidem*.

¹⁶⁹ IDEM, *Ibidem*.

¹⁷⁰ Ver Cláudia VIANA, «*O Princípio da Eficiência: a eficiente eficácia da Administração Pública*» ..cit., p. 303.

¹⁷¹ Os Presidentes do Parlamento Europeu e do Conselho e da Comissão assinaram e proclamaram a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em 7 de dezembro de 2000, em nice, cfr http://www.europarl.europa.eu/charter/default_pt.htm.

O art. 41.º, sob a epígrafe “direito a uma boa administração”, determina o seguinte:

1. todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da união de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. este direito compreende, nomeadamente
 - o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente;
 - o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;
 - a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
3. todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respetivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos estados-membros.
4. todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da união numa das línguas oficiais dos tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

4.2 O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO COMO INSTRUMENTO EM PROL DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

A avaliação da Administração Pública, constitui um instrumento para uma melhor atuação administrativa, orientado à e eficácia e eficiência administrativas em prol da prossecução dos interesses públicos.

«Ao trabalhador é devido que exerça a sua atividade laboral na perspetiva dos interesses e das necessidades cuja prossecução está a cargo do empregador, traduzidos nas atribuições da correspondente pessoa coletiva e concretizadas pelos respetivos órgãos administrativos. Deve estar disponível para a exercer segundo os respetivos padrões (artigo 269.º, n.º 1, e artigo 266.º, n.º 1, da CRP). É-lhe exigida, em geral, uma conduta de probidade e cumprimento dos princípios da atividade e organização administrativas (artigos 266.º, 267.º e 268.º da CRP)¹⁷²».

Refira-se, a este propósito que o art. 3.º, n.º 2 da Lei n.º 58/2008 de 9 de setembro, que aprovou o estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, identifica aqueles que são deveres gerais dos trabalhadores, entre os quais figura o dever de prossecução do interesse público, objetivo que deve presidir a todas as atuações do trabalhador.

O primeiro dever geral enunciado neste artigo é, efetivamente, o dever de prossecução do interesse público «entendido como o dever de defender esse mesmo interesse público, o que aponta para a obrigação de o funcionário nortear toda a sua atuação no sentido de prosseguir aquele interesse, adotando os comportamentos que sejam exigíveis para esse fim e abstendo-se de toda e qualquer atuação que compromete a sua realização. Trata-se da concretização legislativa do princípio constitucional da prossecução do interesse público e da dedicação e exclusiva, o qual surge como condição essencial para assegurar a eficácia do aparelho administrativo e que impõe que toda a atuação do trabalhador público se norteie pela e para a concretização daquele interesse público»¹⁷³.

¹⁷² Ver Ana Fernanda NEVES, «O Direito da Função Pública», in *Tratado de Direito Administrativo* ..., cit., pp. 516 e 517.

¹⁷³ Ver Paulo Veiga e MOURA, «Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores ...», cit., pp. 43-44.

Outro dos deveres elencados é o dever de lealdade que surge definido como aquele que «consiste em conhecer e aplicar as normas legais e regulamentares e as ordens e instruções dos superiores hierárquicos, bem como exercer as funções de acordo com os objetivos que tenham sido fixados e utilizando as competências que tenham sido consideradas adequadas».

O dever de lealdade constitui uma concretização do princípio da prossecução do interesse público uma vez que impõe ao trabalhador o dever de exercer a sua atividade observando os objetivos, as atribuições e a missão do serviço.

Efetivamente, o dever de lealdade impõe ao trabalhador não só o dever de se abster de atuar no sentido que faça perigar a concretização dos objetivos do serviço ou os valores, mas também o dever de se esforçar por concretizar os objetivos que a Administração se propõe cumprir.

Por outro lado, também o dever de zelo impõe aos trabalhadores públicos uma obrigação de concretização dos objetivos do serviço, para além de uma obrigação de atualização, um processo contínuo de aperfeiçoamento, uma vez que o interesse público reclama não apenas que ele atue bem mas antes que atue cada vez melhor.

Significa isto que o trabalhador possui um conjunto de deveres que inequivocamente apontam para o cumprimento da missão de prosseguir o interesse público, no sentido de promover uma “eficiente eficácia” da Administração Pública.

4.3 SISTEMA DE PLANEAMENTO

O Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), tem como base uma abordagem integrada da gestão e avaliação, permitindo o alinhamento dos desempenhos dos serviços e dos que neles trabalham.

Tal como decorre do art. 4.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 o SIADAP articula - se com o sistema de planeamento de cada entidade, constituindo um instrumento de acompanhamento e avaliação do cumprimento dos objetivos estratégicos plurianuais determinados pelo órgão executivo e dos objetivos anuais e planos de atividades, baseado em indicadores de medida a obter pelos serviços.

Dito de outro modo, o sistema de avaliação dos serviços públicos visa reforçar na Administração Pública uma cultura de avaliação e responsabilização, vincada, em cada ciclo de gestão, pela publicitação dos objetivos dos serviços e dos resultados obtidos.

A articulação com o sistema de planeamento pressupõe, assim, a coordenação permanente entre todas as unidades orgânicas, pois são estas que, em conjunto, concretizam a missão de serviço público.

4.4 CICLO ANUAL DA GESTÃO

Nos termos do que dispõe o art. 5.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 o SIADAP integra-se no ciclo anual de gestão do município, que apresenta as seguintes fases:

1.ª Fase¹⁷⁴: fixação dos objetivos de cada unidade orgânica para o ano seguinte tendo em conta: a missão, atribuições e competências orgânicas da respetiva unidade; os objetivos estratégicos plurianuais determinados pelo órgão executivo; os compromissos assumidos na carta de missão pelo dirigente superior (quando exista); os resultados da avaliação do desempenho; as disponibilidades orçamentais;

2.ª Fase¹⁷⁵: aprovação do orçamento; aprovação, manutenção ou alteração do mapa do respetivo pessoal;

3.ª Fase¹⁷⁶: definição (do plano) das atividades e dos indicadores de desempenho da entidade;¹⁷⁷ definição das atividades e dos indicadores de desempenho da entidade de cada unidade orgânica;

4ª Fase¹⁷⁸: monitorização dos objetivos da entidade; monitorização dos objetivos de cada unidade orgânica; eventual revisão dos objetivos da entidade em função de contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo; eventual revisão dos

¹⁷⁴ Cfr. art. 8.º da Lei n.º 66-B/2007 e art. 4.º da LVCR.

¹⁷⁵ Cfr. art. 4.º da LVCR.

¹⁷⁶ Cfr. art. 8.º da Lei n.º 66-B/2007 e art. 4.º da LVCR

¹⁷⁷ Relativamente à definição de indicadores cumpre realçar a evolução ocorrida, porquanto pese embora o anterior SIADAP enunciar como objetivos a avaliação da qualidade dos serviços e organismos da Administração Pública tendo em vista a melhoria contínua dos serviços prestados ao cidadão e à comunidade (cfr. art. 4.º do Deceto-Lei n.º 10/2004) não havia fixação de indicadores de desempenho nem eram divulgados as melhorias obtidas pelos serviços.

¹⁷⁸ Cfr. art. 9.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro.

objetivos de cada unidade orgânica, em função de contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo;

5.^a Fase¹⁷⁹: elaboração do relatório de atividades, com demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados; elaboração do relatório de auto – avaliação.

No que concerne às três primeiras fases, não podemos deixar de fazer referência à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro – LVCR. Com efeito, a LVCR não representa *mais um diploma*, aplicável à Administração Pública. Esta lei insere-se no âmbito da reforma da Administração Pública, que postula um novo paradigma da gestão de recursos humanos e um novo ciclo de gestão.

Esta reforma assenta em cinco grandes eixos:

- i. Orientação para o cliente, com serviços de maior qualidade e em processo de melhoria contínua (SIADAP);
- ii. Envolvimento, motivação, responsabilização e reconhecimento do mérito (SIADAP);
- iii. Utilização racional de recursos, com a sua poupança (VCR/RCTFP – Vínculos, Carreiras e Remunerações e Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas);
- iv. Flexibilidade na Organização das missões do Estado (PRACE);
- v. Transparência de atuação da Administração Pública (SIMPLEX).

Acresce referir que a reforma da Administração Pública visa três princípios orientadores: racionalização de custos; procura de ganhos de eficiência; progressiva aproximação das regras e métodos de funcionamento do setor público ao privado¹⁸⁰.

Para além do mais, subjazem à LVCR os princípios que postulam o reforço da gestão de recursos humanos na Administração Pública, visando a valorização profissional dos trabalhadores, a integração da gestão dos recursos humanos na gestão global dos serviços públicos e a aproximação ao regime laboral comum, com respeito pelas especificidades da Administração Pública resultantes da prossecução dos interesses públicos.

¹⁷⁹ Cfr. art. 10.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro.

¹⁸⁰ Sobre a aproximação das regras e métodos de funcionamento do setor público ao privado o que concerne aos recursos humanos, ver Cláudia VIANA, «*Contrato de Trabalho em Funções Públicas: privatização ou Publicização da Relação Jurídica*», in Separata de Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 277-304.

Assistimos, assim, ao abandono da conceção clássica do regime da função pública, na qual e utilizando as palavras de Cláudia Viana «o Estado surgia como representante do interesse público e o particular era um mero agente desse mesmo interesse. A relação jurídica de emprego estabelecida entre a Administração e o agente era, assim, uma relação de carácter orgânico, em que o agente constituía um elemento da “máquina” administrativa»¹⁸¹.

O título II desta lei cuida da “*Gestão de Recursos Humanos*”. Neste capítulo encontramos dois artigos fundamentais: o art. 4.º e o art. 5.º, que importa chamar à colação.

Sob a epígrafe, “planificação da atividade e dos recursos”, determina o n.º 1 do art. 4.º o seguinte: «tendo em consideração a missão, as atribuições, a estratégia, os objetivos superiormente fixados, as competências das unidades orgânicas e os recursos financeiros disponíveis, os órgãos e serviços planeiam, aquando da preparação da proposta de orçamento, as atividades, de natureza permanente ou temporária, a desenvolver durante a sua execução, as eventuais alterações a introduzir nas unidades orgânicas flexíveis, bem como o respetivo mapa de pessoal». Acrescenta o n.º 2 do mesmo preceito que «os elementos referidos no número anterior acompanham a respetiva proposta de orçamento».

Este artigo tem ínsito a articulação com o sistema de planeamento. Na verdade, tendo em consideração a missão, as atribuições, a estratégia, os objetivos, as competências das unidades orgânicas e os recursos financeiros, os órgãos ou serviços planeiam, aquando da preparação da proposta de orçamento, as atividades, de natureza permanente ou temporária a desenvolver durante a sua execução; bem como as eventuais alterações a introduzir nas unidades orgânicas flexíveis; e ainda o respetivo mapa de pessoal¹⁸².

Este preceito consagra, assim, a obrigatoriedade de a proposta de orçamento de cada serviço ser acompanhada da planificação das atividades desses mesmos serviços e dos recursos a afetar ao desempenho de tais atividades.

Trata-se de uma norma verdadeiramente inovadora, quando comparado com a previsão dos “velhos” quadros de pessoal, dotados de estabilidade e de um difícil processo de alteração, substituídos, agora, por mapas anuais de pessoal, o que significa que toda a

¹⁸¹ Ver Cláudia VIANA, «*Contrato de Trabalho em Funções Públicas: privatização ou Publicização da Relação Jurídica*», ... cit. pp. 278-279.

¹⁸² Que contém a indicação do número de postos de trabalho de que o órgão carece para o desenvolvimento das respetivas atividades – cfr. n.º 1 do art. 5.º da LVCR.

gestão do pessoal, incluindo as alterações que anualmente se façam a tais mapas (aumentando-os ou reduzindo-os), vai depender, sobretudo, dos recursos financeiros que sejam disponibilizados e da política de emprego público que superiormente se perfilhe, para além, obviamente, das atividades que se visem prosseguir.

Por sua vez, o art. 5.º da LVCR rege sobre os mapas de pessoal, determinando que estes contêm a indicação do número de postos de trabalho de que o órgão ou serviço carece para o desenvolvimento das respetivas atividades.

Tendo em conta o número de postos de trabalho necessários ao desenvolvimento das atividades, a entidade verifica se os trabalhadores que se encontram em funções são suficientes. Contudo, os trabalhadores ausentes por motivo de mobilidade geral, cedência de interesse público ou providos em cargos em regime de comissão de serviço noutra órgão ou serviço, quando regressam à autarquia local após a aprovação do mapa de pessoal, têm a sua situação protegida porque: a) se existir um posto de trabalho não ocupado no mapa de pessoal adequado ao perfil do trabalhador, este deverá ocupá-lo; b) não existindo um posto de trabalho ocupado no mapa de pessoal, a autarquia local deverá garantir verba para o pagamento da remuneração do trabalhador, mesmo que para tal seja necessária uma alteração orçamental através do reforço das rubricas adequadas. A disponibilidade financeira que se garante por essa via disponibiliza um posto de trabalho.

Neste caso, não há lugar a qualquer alteração ao mapa de pessoal formalmente aprovado para aquele ano, devendo o mapa de pessoal a aprovar para o ano seguinte atender à existência deste efetivo.

De acordo como n.º 3, do art. 5.º da LVCR os mapas de pessoal são aprovados, mantidos ou alterados pela entidade competente para a aprovação da proposta de orçamento e tornados públicos por fixação no órgão ou serviço e inserção em página eletrónica, assim devendo permanecer.

O mapa de pessoal tem a durabilidade de um ano, sendo aprovado conjuntamente com a proposta de orçamento para o ano seguinte e permanecendo público, mediante afixação no serviço ou inserção na respetiva página oficial.

Nos termos do n.º 2 do art. 4.º da LVCR todos estes elementos acompanham a proposta de orçamento.

Relativamente à 4.^a fase, ela resulta de algo que se presumia na anterior legislação, mas que, agora, tem clara consagração legal. Trata-se da possibilidade de revisão dos objetivos e da monitorização do procedimento de avaliação ao longo do ano.

Por último, e reportando-nos à 5.^a fase, não podemos deixar de evidenciar o reforço da importância dos planos de atividades e dos relatórios de atividade anuais, introduzidos em 1987 pela RCM n.º 34/87, com as alterações introduzidas, em 1996, através do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro, refinando a sua utilização de forma a satisfazer os propósitos da avaliação.

O plano de atividades é um documento anual de gestão, que permite definir a estratégia, hierarquizar opções, programar ações e afetar e mobilizar os recursos. Deve, deste modo, discriminar os objetivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a utilizar.

O relatório de atividades, permite avaliar a gestão efetuada, com uma rigorosa discriminação dos objetivos atingidos e dos recursos utilizados, bem como o grau de realização dos programas. Permite, deste modo, relatar o percurso efetuado, apontar os desvios, avaliar os resultados e estruturar informação relevante para o futuro próximo¹⁸³.

Caberá, igualmente, fazer alusão ao balanço social, criado ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de outubro. O balanço social é um instrumento de gestão que disponibiliza informação diversa sobre os recursos humanos de uma organização, demonstrando como a sua gestão eficiente contribui decisivamente para atingir os objetivos da entidade.

No âmbito da inovação, modernização e promoção da qualidade dos serviços da Administração Pública, o balanço social permitirá ainda demonstrar, objetivamente, as necessidades e, até, os riscos associados à gestão de recursos humanos da organização. No

¹⁸³ No termos do art. 40.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de março, os serviços e organismos da Administração Pública devem elaborar planos e relatórios anuais de atividades, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro. Os planos e relatórios de atividades devem contemplar, em capítulo próprio, as medidas de modernização administrativa, nomeadamente relativas à desburocratização, qualidade e inovação, que se propõem desenvolver, bem como avaliar a sua aplicação em cada ano.

contexto da reestruturação da Administração Pública, o balanço social pode, ainda, proporcionar a análise evolutiva e comparativa, extremamente útil¹⁸⁴.

4.5 ARTICULAÇÃO: SUBSISTEMAS DO SIADAP

Como dissemos, dispõe o art. 6.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 que o SIADAP integra os seguintes subsistemas:

- i. O subsistema de avaliação do desempenho das unidades orgânicas dos municípios, abreviadamente, designado por SIADAP 1;
- ii. O subsistema de avaliação do desempenho dos dirigentes dos municípios, abreviadamente, designado por SIADAP 2;
- iii. O subsistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores das autarquias locais, abreviadamente, designado por SIADAP 3.

Os três subsistemas – SIADAP 1, 2 e 3 – funcionam de forma integrada pela coerência entre objetivos fixados no âmbito do sistema de planeamento, objetivos do ciclo de gestão da entidade, objetivos das unidades orgânicas, objetivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores, quando existam, e objetivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores¹⁸⁵.

¹⁸⁴ De acordo com o art. 41.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, os serviços e organismos da Administração Pública devem elaborar anualmente o seu balanço social, com referência a 31 de dezembro do ano anterior, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de outubro.

¹⁸⁵ Relativamente ao funcionamento de forma integrada dos três subsistemas, ver Associação dos Técnicos Administrativos Municipais – ATAM *in* Revista O MUNICIPAL - N.º 360 - janeiro 2011, pp. 20-21, onde se analisou a seguinte questão: «A aplicação da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, contempla a existência de três subsistemas de SIADAP, devidamente integrados entre si. Em 2010, os objetivos e as competências a considerar, no âmbito do SIADAP 2 e 3, foram definidos e dado conhecimento aos trabalhadores. Relativamente ao SIADAP 1, apenas duas unidades orgânicas, das que estavam obrigadas a definir objetivos, o fizeram. Pergunta-se:

- a) O que acontece com a avaliação do desempenho dos trabalhadores, mesmo que sejam avaliados pelo que lhes foi definido, uma vez que não há uma interligação ou integração dos objetivos de nível superior, com os de grau inferior?
- b) São nulas?
- c) O que se deve – ou pode –, fazer para que os trabalhadores não fiquem prejudicados, e para que a avaliação do desempenho de 2010 seja considerada válida?

a)b)e c)

Como decorre do regime legal de avaliação, e também das regras de interpretação descritas no artigo 9.º do Código Civil, o SIADAP deve ser aplicado em bloco.

4.6 O SIADAP COMO FERRAMENTA DE GESTÃO AO SERVIÇO DA ESTRATÉGIA DOS MUNICÍPIOS E DA SUA MELHORIA ORGANIZACIONAL- UM EXEMPLO.

Durante muito tempo a avaliação, ou a chamada classificação de serviço esteve associada exclusivamente à avaliação individual dos trabalhadores. Neste momento, o enfoque deve ser dado aos benefícios obtidos ao nível da melhoria organizacional, tendo em vista os destinatários dos serviços prestados, numa perspetiva de aumento dos níveis de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados.

Assim, o SIADAP deve ser visto como uma ferramenta de gestão ao serviço da estratégia dos municípios e da sua melhoria organizacional. Com efeito, como ferramenta para implementação de uma gestão para resultados, o SIADAP pode contribuir para dar resposta a necessidades concretas, através da fixação e da monitorização de objetivos ambiciosos, mas realistas.

Como se sabe, atualmente uma das maiores preocupações dos municípios é o equilíbrio económico e financeiro, agora acentuado no contexto do *Memorando de Entendimento* com CE, BCE e FMI. Neste âmbito, o SIADAP pode ser uma alavanca essencial para garantir: a redução das despesas, perante a tendência decrescente das receitas e o controlo da execução

Sendo assim, e de acordo com a Inspeção-Geral da Administração Local, esta obrigatoriedade supõe, necessariamente, o cumprimento integral de todas as fases do processo avaliativo.

Na verdade, e tal como refere o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro, os subsistemas em causa funcionam de forma integrada, desde logo, pela coerência entre:

- a) Objetivos fixados no âmbito do sistema de planeamento;
- b) Objetivos do ciclo de gestão da entidade;
- c) Objetivos das unidades orgânicas,
- d) Objetivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores, quando existam;
- e) Objetivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores.

Apesar de tal enquadramento - a implementação do SIADAP deve ser feita a três níveis e em simultâneo -, não se poderá concluir, de imediato, que a avaliação do desempenho que foi efetuada é nula, até porque essa sanção não resulta da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, nem do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro.

Por outro lado, também não se podem ignorar os resultados obtidos pelos trabalhadores - que foram medidos, mediante indicadores de desempenho -, em relação aos objetivos previamente contratualizados. Nestes termos, admite-se a sua subsistência, com as devidas consequências legais, ainda que tal situação irregular possa ser questionada, designadamente, no âmbito de uma ação inspetiva.

Nessa eventualidade, sempre se poderá alegar, no decurso da mesma, o itinerário lógico que foi percorrido para definir os objetivos em causa, demonstrando-se a respetiva justificação e pertinência, nomeadamente, perante os meios e condições indispensáveis ao desempenho dos avaliados, que orientaram o seu comportamento, ao longo do ano, em função de tal circunstância.»

orçamental através de uma monitorização com maior e melhor frequência, ao serviço de objetivos de equilíbrio económico e financeiro.

Contudo, este instrumento pode ser igualmente útil em muitas outras áreas de intervenção dos municípios.

Em anexo ao presente trabalho damos conta de um projeto que nasceu no âmbito do plano de atividades de uma unidade orgânica – divisão de recursos humanos – e que, posteriormente, foi definido como um objetivo do SIADAP para aquela divisão em parceria com outras unidades¹⁸⁶. Este objetivo, dada a sua projeção externa, foi definido como um objetivo do quadro de avaliação e responsabilização (doravante, QUAR) do próprio município¹⁸⁷.

O projeto “*A Função Educação – um desafio, uma oportunidade, uma missão!*”¹⁸⁸ nasceu da constatação do grande défice de competências de alguns profissionais na área de educação, nomeadamente os monitores da componente de apoio à família¹⁸⁹ (doravante,

¹⁸⁶ Ver anexo I.

¹⁸⁷ Ver anexo II.

¹⁸⁸ Ver “sítio” da interent do Município de Vila Verde, disponível em <http://www.cm-vilaverde.pt>

¹⁸⁹ A Lei Quadro da Educação Pré-Escolar, Lei nº 5/97 de 10 de fevereiro veio reconhecer as duas componentes que coexistem neste setor de educação: a componente educativa, da responsabilidade do educador de infância, que a organiza com base nos objetivos pedagógicos previstos na Lei Quadro e nas áreas de conteúdo referidas nas Orientações Curriculares para a Educação Pré-escolar; e, a componente socioeducativa, que deve responder às necessidades das famílias garantindo a ocupação das crianças para além do tempo educativo.

Para a concretização desta última componente foi assinado em 1998 um Protocolo de Cooperação entre Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Solidariedade Social e Associação Nacional de Municípios Portugueses. Com este Protocolo ficaram definidas responsabilidades, sendo da competência dos Municípios a operacionalização da componente socioeducativa, no que diz respeito a espaços e a recursos humanos e materiais.

Quanto aos espaços especificamente orientados para o desenvolvimento da componente socioeducativa, desde 1997 que se encontram publicados dois Despachos (o Despacho Conjunto nº 258/97 de 21 de agosto e o Despacho. Conjunto nº 268/97 de 25 de agosto) que estabelecem, a partir dessa data, que todos os jardins de infância construídos de raiz deverão contemplar espaços para o serviço de refeições e para animação socioeducativa. Também em relação aos jardins de infância construídos antes de 1997 estabelece que deverão ser adaptados com novos espaços, de forma a responder à concretização das duas componentes da Educação Pré-Escolar, prevista na Lei Quadro.

No que se refere aos recursos materiais e humanos, os municípios que subscreverem o Protocolo recebem verbas próprias, atualizadas anualmente, que serão fixadas “por criança e por número de crianças por sala”. Acresce referir que, para além destas verbas, os pais suportam uma parte dos custos com base no Despacho nº 300/97.

CAF), pessoal contratado pelas juntas de freguesia no âmbito do exercício de uma competência delegada¹⁹⁰ pela Câmara Municipal de Vila Verde.

Nessa medida, a divisão de recursos humanos, ciente de que a formação/educação constitui o alicerce de um futuro melhor e só através de fortes ligações *intra* e *inter* serviços, é que se podem criar condições indispensáveis para propiciar um desenvolvimento sustentado das comunidades, em colaboração com outras unidades orgânicas do município e através de parcerias com entidades externas¹⁹¹, erigiu como objetivo o desenvolvimento de um projeto, através do qual se pretende dotar os monitores da CAF de competências indispensáveis, tendo como propósito contribuir para a melhoria do ambiente educativo.

A implementação deste projeto tem como objetivo proporcionar aos animadores, formação em áreas fundamentais para o desenvolvimento de atividades de qualidade, ajustadas às necessidades das crianças e das suas famílias.

Este é, quanto a nós, um exemplo de que o SIADAP pode (e deve) ser um instrumento que dá resposta a necessidades concretas, no seio de uma administração que se pretende eficiente, eficaz e com serviços de qualidade, e não exclusivamente ao serviço de objetivos de equilíbrio económico e financeiro, mas que procura promover e partilhar boas práticas de responsabilidade social.

¹⁹⁰ Tal como Marcello CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo...*, cit., p. 119, ensinava «a natureza da delegação é a de uma autorização dada por um órgão normalmente competente a outro órgão ou agente que a lei indica também como competente sob condição de ser autorizado a exercer essa competência pelo primeiro».

De referir que a L n.º 159/99, de 14 de setembro e a L n.º 169/99, de 18 de setembro estabelecem o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, quadro esse que concretiza os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, constituindo ainda o princípio da descentralização como um garante da concretização do princípio da subsidiariedade.

¹⁹¹ As entidades externas que colaboraram neste projeto foram: DREN - Direção Regional de Educação do Norte; Agrupamento de Centros de Saúde Cávado II - Gerês/Cabreira; Agrupamento de Escolas de Prado; e Associação de Pais do Agrupamento de Escolas de Vila Verde.

5. A RESPONSABILIDADE DO ÓRGÃO EXECUTIVO E DO CONSELHO COORDENADOR DA AVALIAÇÃO NA ESTRATÉGIA “SIADAP”: ACOMPANHAMENTO E CONTROLO

Sabemos que são vários os intervenientes no procedimento de avaliação do desempenho, a que nos referiremos, de forma mais detalhada, no capítulo V.

Todavia, em nosso entender, existem dois intervenientes principais cuja ação condiciona de forma decisiva o sucesso deste sistema de gestão e avaliação: o órgão executivo e o conselho coordenador da avaliação.

5.1 O IMPACTO DO ENVOLVIMENTO DO ÓRGÃO EXECUTIVO NA ESTRATÉGIA SIADAP E NA DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS OPERACIONAIS.

A base de todo o procedimento assenta no reconhecimento da necessidade de melhorar o modelo de gestão do desempenho, e, por isso, a principal preocupação do órgão executivo¹⁹² será fazer aplicar o sistema de gestão e avaliação.

Depois, impõe-se que a instituição “espelhe” a organização. Neste âmbito, não poderemos deixar de fazer alusão ao Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro¹⁹³. De acordo com este diploma, a organização, a estrutura e o funcionamento dos serviços da administração autárquica devem orientar-se pelo princípio da unidade e eficácia da ação¹⁹⁴. Significa isto que uma instituição una e eficaz prossegue a sua missão e alcança os seus objetivos, aplicando as regras e as técnicas adequadas. Com a unidade, evitam-se conflitos, duplicações, interferências e sobreposições. Com a eficácia, visa-se mais economicidade, rendimento, simplicidade e prontidão. É, pois, crucial que se combata o chamado

¹⁹² De acordo com Lei n.º 169/99 de 18 de setembro, a câmara municipal é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente. É o órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área.

¹⁹³ Estabelece o novo regime jurídico de organização dos serviços das autarquias locais.

¹⁹⁴ Cfr. art. 3.º Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro.

“spaghetti” organizacional. Em termos de estrutura orgânica, impõe-se uma relação clara e inequívoca entre avaliado-avaliador.

O envolvimento do órgão executivo é extremamente importante no cumprimento do calendário legal do procedimento de avaliação em cada uma das seguintes fases: planeamento, contratualização e avaliação.

No que concerne ao planeamento será, desde logo, ao nível da definição das prioridades estratégicas, dos objetivos estratégicos. É importante cuidar da definição dos objetivos, dos indicadores, das metas operacionais tendo por base um referencial: as GOP's (grandes opções do plano)¹⁹⁵, o plano de atividades¹⁹⁶ das unidades orgânicas e o plano de prevenção de riscos e infrações conexas do município¹⁹⁷⁻¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Como sublinha Joaquim Freitas da ROCHA, Direito Financeiro Local, Coleção de Estudos Regionais e Locais, CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho –, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, pp. 49-50, «as grandes opções do plano (GOP) autárquicas constituem um instrumento de programação a médio prazo, com incidência administrativa, técnica e financeira, contendo a definição das linhas de desenvolvimento estratégico da Autarquia e sendo constituídas por dois importantes documentos:

- em primeiro lugar, o plano plurianual de investimentos (PPI), o qual “ inclui todos os projetos e ações a realizar no âmbito dos objetivos estabelecidos pela Autarquia local e explicita a respetiva previsão de despesa”, num horizonte móvel de quatro anos. Incluem-se aqui, de um modo abrangente, não apenas todos os investimentos que a Autarquia pretende vir a realizar mas também aqueles que se encontram ainda em fase de execução. Para apoio ao acompanhamento da execução do PPI, prevê-se a elaboração de um mapa de execução anual do mesmo;

- em segundo lugar, o plano das atividades mais relevantes da gestão autárquica onde se incluem os atos que não consubstanciam investimentos (tais como a realização de eventos culturais, desportivos e outros de relevância significativa ou as transferências financeiras para outras entidades, designadamente, apoios a entidades diversas)».

¹⁹⁶ A RCM n.º 34/87 impôs aos serviços da administração a obrigatoriedade de elaborar planos de atividades anuais.

¹⁹⁷ O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), criado pela Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, é uma entidade administrativa independente, que funciona junto do Tribunal de Contas, e desenvolve uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

No âmbito da sua atividade, o CPC aprovou uma Recomendação, em 1 de julho de 2009, sobre “Planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas”, nos termos da qual «Os órgãos máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, seja qual for a sua natureza, devem, no prazo de 90 dias, elaborar planos de gestão de riscos e infrações conexas.»

Tal Recomendação surge na sequência da deliberação de 4 de março de 2009 em que o CPC deliberou, através da aplicação de um questionário aos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local, direta ou indireta, incluindo o setor empresarial local, proceder ao levantamento dos riscos de corrupção e infrações conexas nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos.

A gestão do risco é uma atividade que assume um carácter transversal, constituindo uma das grandes preocupações dos diversos Estados e das organizações de âmbito global, regional e local. Revela-se um requisito essencial ao funcionamento das organizações e do Estado de Direito Democrático, sendo fundamental nas relações que se estabelecem entre os cidadãos e a Administração, no desenvolvimento das economias e no normal funcionamento das instituições.

Trata-se, assim, de uma atividade que tem por objetivo salvaguardar aspetos indispensáveis na tomada de decisões, e que estas se revelem conformes com a legislação vigente, com os procedimentos em vigor e com as obrigações contratuais a que as instituições estão vinculadas.

Compete-lhe, igualmente, traçar orientações no âmbito do conselho coordenador da avaliação (doravante, CCA) tendo em vista, designadamente, o cumprimento do princípio da igualdade perante a lei, a concretizar através da harmonização das avaliações.

Assume particular importância o apelo ao cumprimento de prazos¹⁹⁹ e responsabilidades a cargo de todos os intervenientes no processo.

Por outro lado, impõe-se rigor no acompanhamento dos relatórios trimestrais a apresentar pelos dirigentes das unidades orgânicas. Com efeito, este relatório permite o acompanhamento e a monitorização concomitante da respetiva execução, tendo em vista a adoção das medidas necessárias a assegurar o melhor desempenho, assim como a revisão dos objetivos em função de contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo²⁰⁰.

Acresce que, é de capital importância que a diferenciação das unidades orgânicas e pessoas se processe tendo por base um único referencial: o mérito.

No contexto da transferência de competências impõe-se rigor na definição de diretrizes e de responsabilidades, a fim de se uniformizar procedimentos indo de encontro ao princípio da unidade e eficácia da ação a que fizemos referência.

Por fim, não podemos deixar de fazer referência à necessidade legalmente consagrada de o órgão executivo monitorizar a aplicação do sistema de avaliação do desempenho. Com efeito, nos termos do art. 24.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, compete à Direção-

A gestão do risco é um processo de análise metódica dos riscos inerentes às atividades de prossecução das atribuições e competências das instituições, tendo por objetivo a defesa e proteção de cada interveniente nos diversos processos, salvaguardando-se, assim, o interesse coletivo. É uma atividade que envolve a gestão, *stricto sensu*, a identificação de riscos iminentes a qualquer atividade, a sua análise metódica, e, por fim, a propositura de medidas que possam obstaculizar eventuais comportamentos desviantes.

A gestão do risco é uma responsabilidade de todos os trabalhadores das instituições, quer dos membros dos órgãos, quer do pessoal com funções dirigentes, quer do mais simples funcionário.

Sublinha-se ainda que a responsabilidade pela implementação, execução e avaliação do Plano é uma responsabilidade do órgão executivo e do presidente da câmara municipal, bem como de todo o pessoal com funções dirigentes.

¹⁹⁸ Na elaboração dos seus objetivos estratégicos para o ano de 2012 os executivos municipais terão, ainda, presente a RCM n.º 40/2011, de 22 de setembro, que aprova os princípios orientadores e os eixos estruturantes da reforma da administração local autárquica.

¹⁹⁹ Relativamente à natureza dos prazos, ver o Ac. do STA de 21 de setembro de 2010, processo n.º 0182/10, *in* www.dgsi.pt, que decidiu que «IV - Os prazos estabelecidos na lei para a efetivação dos diversos trâmites processuais estabelecidos nos processos avaliativos são prazos meramente ordenadores ou disciplinadores, pelo que o seu incumprimento não gera a anulabilidade da avaliação, a menos que se prove ter influído no resultado final da mesma» e o Ac. do TCAN de 5 de novembro de 2010, processo n.º 01852/07, *in* www.dgsi.pt, que decidiu que «O prazo consignado no artigo 8.º do Decreto Regulamentar 6/2006, de 20.6, para fixação dos objetivos a alcançar pelos funcionários da Administração Local, é um prazo perentório, dado o interesse manifestado pelo legislador em implementar rapidamente o SIADAP à Administração Local, independentemente das dificuldades práticas que pudessem surgir.»

²⁰⁰ Cfr. art. 9.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro.

Geral das Autarquias Locais (doravante, DGAL), acompanhar e apoiar a aplicação da avaliação do desempenho e elaborar relatório anual, para efeitos estatísticos que evidencie a forma como o SIADAP foi aplicado nas autarquias locais. Nessa medida, e em cumprimento do disposto no referido art. 24.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, devem os municípios enviar à DGAL, durante o mês de abril, a informação respeitante à avaliação do desempenho, em suporte eletrónico e normalizado, consubstanciado este na aplicação SIIAL – Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais²⁰¹. Acresce que, de acordo com o n.º 4 do art. 24.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, o incumprimento do dever de prestação de informação solicitada pela DGAL fica sujeito ao disposto no n.º 7 do art. 50.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro²⁰². Isto é, o não cumprimento do envio da informação conduzirá à retenção mensal de 10% do duodécimo das transferências correntes do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)²⁰³.

5.2 AS DIRETRIZES DO CONSELHO COORDENADOR DA AVALIAÇÃO

As diretrizes emanadas do CCA assumem, igualmente, um papel fundamental.

Como referimos, o CCA como interveniente no processo de avaliação, vai ser objeto de análise no ponto V. Aqui pretendemos, apenas, alertar para o seu papel como coordenador de todo o procedimento avaliativo e descrever, sob o ponto de vista prático, as orientações que, passo a passo, deverão ser emanadas por este órgão. Neste âmbito destacamos um Parecer do Ministério Público, do Tribunal Central Administrativo do Sul, no qual se realça a ausência de definição de objetivos por parte de alguns responsáveis, a falta de fixação pelo CCA, de critérios de harmonização de classificações, a não elaboração do respetivo regulamento de funcionamento e, ainda, da preterição de fases do processo de classificação previstas na lei, que, no seu conjunto, consubstanciaram erros e anomalias do

²⁰¹ Neste sentido ver Ofício Circular da Direção-Geral das Autarquias Locais – Proc.º 220.001.11.DMAJ, consultável em https://appls.portalautarquico.pt/SIIALInputs4/Genérico_Edit.aspx?InputRegistoId=2 Refira-se que esta circular fixou como data limite o dia 29 de abril para preenchimento e submissão no SIIAL do relatório relativo a 2010.

²⁰² A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro aprovou a Lei das Finanças Locais, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto. O referido artigo 50.º, n.º7, determina o seguinte: «em caso de incumprimento, por parte dos municípios dos deveres de informação previstos no presente artigo, bem como dos respetivos prazos, são retidos 10% do duodécimo das transferências correntes do FGM».

²⁰³ Voltaremos a este assunto com mais detalhe quando abordarmos a questão da gestão e acompanhamento do SIADAP 2 e do SIADAP 3.

procedimento classificativo violadoras dos diversos preceitos legais ordenadores das classificações dos funcionários ao abrigo do SIADAP²⁰⁴.

No sentido de contextualizar o tema, diremos que, nos municípios, o conselho de coordenação da avaliação é presidido pelo presidente da câmara e integra: os vereadores que exerçam funções a tempo inteiro²⁰⁵, o dirigente responsável pela área de recursos humanos e três a cinco dirigentes, designados pelo presidente da câmara. O conselho coordenador da avaliação tem composição restrita aos membros do órgão executivo constantes do respetivo conselho e aos dirigentes com grau superior aos dos dirigentes em avaliação quando o exercício das suas competências incidir sobre o desempenho de

²⁰⁴A este propósito vd. Parecer do Ministério Público, Tribunal Central Administrativo Sul, de 8 de outubro de 2008, processo n.º 04355/08, in www.dgsi.pt, no qual se decidiu no seguinte sentido: «De facto, consubstancia-se o ato em causa no presente procedimento naquele que anulou o processo de classificação dos funcionários (aqui recorrentes) ao abrigo do SIADAP referente aos anos de 2004 e 2005. Trata-se, assim, de uma revogação com fundamento na invalidade do respetivo procedimento de avaliação. Para tal, entendeu a Administração que aquela classificação “enfermava de atropelos graves quanto aos procedimentos previstos no SIADAP, como seja a ausência de definição de objetivos por parte de alguns responsáveis, a falta de fixação pelo CCA, de critérios de harmonização de classificações, da não elaboração do respetivo regulamento de funcionamento e, ainda, da preterição de fases do processo de classificação previstas na lei”, mais acrescentando que “tendo em conta que as classificações, se bem que individualizadas, constituem um processo integrado, atenta a circunstância de estarem, no seu conjunto, sujeitas à aplicação de quotas”, o que tudo, no seu conjunto, consubstancia erros e anomalias do processo classificativo violadoras dos diversos preceitos legais ordenadores das classificações dos funcionários ao abrigo do SIADAP.

Assim sendo, a revogação do ato de homologação da classificação de serviço das ora recorrentes poderia ter sido feita, tal como sucedeu, com fundamento na respetiva ilegalidade e na ilegalidade de todo o processo de classificação, nos termos dos artigos 141º a 144º e 145º n.º 2 do C.P.A., e isto, já que nos termos do n.º 1 do artigo 141º do C.P.A., “os atos administrativos que sejam inválidos só podem ser revogados com fundamento na sua invalidade e dentro do prazo do respetivo recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida.” Assim, e pese embora o facto de o ato em causa poder não ser nulo, o simples facto de violar a lei torna-o necessariamente inválido (ainda que meramente anulável) e, como tal, passível de revogação (o que não sucederia se porventura fosse nulo -artigo 139º n.º 1, alínea a) do C.P.A.), como, aliás, veio a suceder.

Não se descortina, assim, atentas as invalidades verificadas, como possa proceder a argumentação dos recorrentes no sentido de que sendo o ato válido não podia ser revogado face ao disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 140º do C.P.A.»

²⁰⁵ O art. 58.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, sob a epígrafe “vereadores a tempo inteiro e a meio tempo”, estabelece que:

«1 - Compete ao presidente da câmara municipal decidir sobre a existência de vereadores em regime de tempo inteiro e meio tempo e fixar o seu número, até aos limites seguintes:

- a) Quatro, em Lisboa e no Porto;
- b) Três, nos municípios com 100000 ou mais eleitores;
- c) Dois, nos municípios com mais de 20000 e menos de 100000 eleitores;
- d) Um, nos municípios com 20000 ou menos eleitores;

2 - Compete à câmara municipal, sob proposta do respetivo presidente, fixar o número de vereadores em regime de tempo inteiro e meio tempo que exceda os limites previstos no número anterior.

3 - O presidente da câmara municipal, com respeito pelo disposto nos números anteriores, pode optar pela existência de vereadores a tempo inteiro e a meio tempo, neste caso correspondendo dois vereadores a um vereador a tempo inteiro.

4 - Cabe ao presidente da câmara escolher os vereadores a tempo inteiro e a meio tempo, fixar as suas funções e determinar o regime do respetivo exercício».

dirigentes²⁰⁶.

Uma das atribuições que consideramos de primordial importância consiste em validar e publicar a estrutura avaliado-avaliador. Tal como referimos, a propósito do papel do órgão executivo, é fundamental estabelecer uma relação inequívoca entre avaliador-avaliado, sob pena de se inquinar todo o procedimento avaliativo. Por outro lado, a responsabilização dos avaliadores é fundamental, por isso, compete ao CCA envolver os avaliadores em todo o procedimento.

Uma segunda diretriz prende-se com a definição clara de uma estratégia para o desdobramento dos objetivos das unidades orgânicas, bem como para a avaliação dos dirigentes intermédios.

Ao CCA cabe definir, de forma equitativa, o número de objetivos e competências e respetivas ponderações.

Compete-lhe, ainda, erigir os critérios de superação (que deverão ser claros e harmónicos) e caso entenda, selecionar competências comuns em sede de SIADAP 3. É importante haver uniformização na avaliação das competências.

Outra importante diretriz prende-se com o modo de distribuição (estimativa) das percentagens máximas. Esta distribuição deverá ser feita por carreira, com aproximação às unidades orgânicas.

É, também, da sua responsabilidade a enunciação de critérios (regras) para a análise das fundamentações e respetiva validação e reconhecimento.

Para além do mais, cabe-lhe definir critérios para a distinção do mérito das unidades orgânicas e dirigentes, definir orientações para o pessoal não docente e definir os critérios para a ponderação curricular.

De igual forma, entendemos que seria conveniente a definição, por parte do CCA, de outros critérios de desempate, para além dos que constam no art. 84.^{o207} da Lei n.º 66-B/2007. Por um lado, consideramos que os critérios definidos por lei não respondem a todas as situações de empate, por outro lado, entendemos que seria interessante erigir

²⁰⁶ Cfr. art. 21.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro.

²⁰⁷ O art. 84.º estabelece, sob a epígrafe «critérios de desempate», que «quando, para os efeitos previstos na lei, for necessário proceder a desempate entre trabalhadores ou dirigentes que tenham a mesma classificação final na avaliação de desempenho, releva consecutivamente a avaliação obtida no parâmetro de «Resultados», a última avaliação de desempenho anterior, o tempo de serviço relevante na carreira e no exercício de funções públicas».

critérios que gerem maior motivação junto dos colaboradores. Nesse sentido, sugerimos que se privilegie a valorização curricular dos trabalhadores, isto é, a formação profissional, no âmbito da competência «conhecimentos especializados e experiência» para o grupo de pessoal dirigente²⁰⁸ e técnico superior²⁰⁹ ou «conhecimentos e experiência» para grupo de pessoal assistente técnico²¹⁰ e assistente operacional²¹¹.

Outra função que, em nosso entender, o CCA deve assumir prende-se com a elaboração de uma ficha padronizada para que o trabalhador, que possua a menção qualitativa de desempenho relevante, possa propor ao CCA o reconhecimento de mérito, significando desempenho excelente, tal como previsto no art. 51.º da Lei n.º 66-B/2007.

Por fim, entendemos que compete ao CCA traçar o calendário interno, ou seja, definir e divulgar as principais fases do ciclo da avaliação do desempenho. Trata-se de um documento fundamental, uma vez que, de forma resumida, congrega toda a informação, respeitante aos serviços, dirigentes e trabalhadores.

Tendo em conta o exposto, apresentámos de seguida, a nossa sugestão, quanto ao cronograma do procedimento de avaliação do desempenho

²⁰⁸A competência «conhecimentos especializados e experiência» concretiza-se num conjunto de saberes, informação técnica e experiência profissional, essenciais ao adequado desempenho das funções. Traduz-se, nomeadamente, no seguinte comportamento: preocupa-se em alargar os seus conhecimentos e experiência a outras áreas científicas e profissionais, de forma a desenvolver uma perspectiva mais abrangente dos problemas e da atuação.

²⁰⁹A competência «conhecimentos especializados e experiência» consiste num conjunto de saberes, informação técnica e experiência profissional, essenciais ao adequado desempenho das funções. Traduz-se, nomeadamente, no seguinte comportamento: preocupa-se em alargar os seus conhecimentos e experiência, de forma a desenvolver uma perspectiva mais abrangente dos problemas.

²¹⁰A competência «conhecimentos e experiência» traduz-se na capacidade para aplicar, de forma adequada, os conhecimentos e experiência profissional, essenciais para o desempenho das tarefas e atividades. Traduz-se, nomeadamente, no seguinte comportamento: preocupa-se em alargar os seus conhecimentos e experiência, para ,melhor corresponder às exigências do serviço.

²¹¹A competência «conhecimentos e experiência» consiste na capacidade para aplicar, de forma adequada, os conhecimentos e experiência profissional, essenciais para o desempenho das tarefas e atividades. Traduz-se, nomeadamente, no seguinte comportamento: preocupa-se em alargar os seus conhecimentos e experiência para melhor corresponder às exigências do serviço.

Cronograma do procedimento de avaliação do desempenho:

Quando	Data limite	Tarefas	Intervenientes	Artigo
Na preparação proposta Orçamento	30/11	Proposta dos objetivos das unidades orgânicas para o ano seguinte acompanhada dos instrumentos que permitam o acompanhamento e monitorização concomitantes da sua execução para o ano seguinte /Construção do QUAR ²¹² das unidades orgânicas	Dirigentes das unidades orgânicas (e trabalhadores ²¹³)	8.º DR ²¹⁴ 62.º L ²¹⁵
Durante o último trimestre do ano	31/12	Planeamento do processo de avaliação para o ano seguinte.	Membros do órgão do executivo; Dirigentes intermédios; Trabalhadores; Conselho Coordenador da Avaliação (CCA)/ Secção Autónoma	62.º L
Dezembro	15/12	Aprovação dos objetivos das unidades orgânicas para o ano seguinte. Aprovação e publicitação do QUAR para o ano seguinte.	Membros do órgão do executivo	8.º DR
	30/12	Procedimento relativo à Comissão Paritária para o ano seguinte. <ul style="list-style-type: none"> • Despacho do presidente do órgão executivo; • Eleição dos vogais representantes dos trabalhadores; • Designação dos representantes da Administração (um dos quais deve pertencer ao CCA) 	Presidente órgão executivo; Trabalhadores	22.º R
	30/12	Procedimento relativo à Ponderação Curricular para o ano seguinte. <ul style="list-style-type: none"> • Fixação dos critérios para a ponderação curricular e sua valoração (publicitação da respetiva ata) 	CCA	43.º L

²¹² QUAR - Quadro de Avaliação e Responsabilização .

²¹³ Esta fase implica uma participação ativa dos trabalhadores e dirigentes na definição dos objetivos da unidade no sentido de se promover a uniformização de prioridades e o alinhamento interno da atividade do serviço com os resultados a obter.

²¹⁴ DR - Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro

²¹⁵ L - Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

Janeiro	5/01 ²¹⁶	Momento 1: Autoavaliação Obrigatória e para preparação da avaliação e identificação de oportunidades de desenvolvimento profissional. Deve ser entregue ao avaliador.	Avaliado (sempre que possível deve ser feita análise da autoavaliação com o avaliado)	63.º L
	15/01	Momento 2: Proposta de avaliação relativa ao ano anterior (trata-se de uma avaliação ainda prévia)	Avaliador	63.º L
	15/01 ²¹⁷	Relatório trimestral: Relatório sintético que permita o acompanhamento e monitorização concomitante da respetiva execução.	Dirigente das unidades orgânicas	9.º R
	31/01	Harmonização das propostas de avaliação do ano anterior.	CCA	21.º R
Fevereiro	28/02	Reunião de avaliação. Fases: <ul style="list-style-type: none"> • Dar a conhecer a avaliação relativa ao ano anterior; • Analisar o perfil de evolução do trabalhador; • Contratualização dos parâmetros de avaliação para o ano em curso (fixação de objetivos e competências). 	Avaliador e Avaliado	65.º e 52.º L 65.º e 52.º L 45.º, 51.º, 67.º, 68.º e 74.º L.
Março	Após reuniões de avaliação	Validação e reconhecimento das avaliações: <ul style="list-style-type: none"> • Validação das propostas de avaliação com menções de Desempenho Relevante e de Desempenho Inadequado; • Análise do impacto do desempenho, designadamente para efeitos de reconhecimento de Desempenho Excelente. 	CCA	69.º L 21.º R

²¹⁶ Data sugerida por nós. Pese embora o n.º4 do art.63.º da Lei n.º 66-B/2007 mencionar 1.ª quinzena, considera-se útil traçar como data limite o dia 5, considerando que, nos termos do n.º2, do mesmo preceito, a autoavaliação concretiza-se através de preenchimento de ficha própria, a analisar pelo avaliador, com carácter preparatório à atribuição da avaliação. Logo, a data limite, deve ser anterior àquela que o avaliador dispõe para proceder à avaliação prévia.

²¹⁷ Data sugerida por nós (ver nota 222).

	10 dias úteis após conhecimento avaliação	Facultativo: Apreciação do processo de avaliação pela Comissão Paritária mediante requerimento do trabalhador relativamente à avaliação do ano anterior	Avaliado; Presidente órgão executivo, Comissão Paritária	70.º L 22.º R
	10 dias úteis após solicitação	Relatório da Comissão Paritária fundamentado com proposta de avaliação	Comissão Paritária	70.º L
	30/03	Homologação das avaliações pelo Presidente do órgão executivo	Presidente órgão executivo	71.º L
Março/abril	5 dias úteis após homologação	Conhecimento ao avaliado da sua avaliação final.	Avaliador e Avaliado	71.º L
	5 dias úteis após conhecimento homologação	Facultativo: Apresentação de reclamação devidamente fundamentada.	Avaliado; CCA/ Avaliador/ Comissão Paritária; Presidente órgão executivo	72.º L 61.º CPA ²¹⁸
	15 dias úteis após reclamação	Decisão sobre reclamação.	Presidente órgão executivo	72.º L
Depois de conhecimento da homologação e/ou de decisão sobre reclamação		Facultativo: impugnação jurisdicional.	Avaliado Tribunal	73.º L 268.º da CRP; 51.º do CPTA ²¹⁹

²¹⁸ Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto -Lei n.º 442/91, de 15 de novembro.

²¹⁹ Código do Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro.

Abril	5 ²²⁰	Relatório do desempenho da unidade orgânica: evidencia os resultados alcançados e os desvios verificados de acordo com os objetivos anualmente fixados.	Dirigente; Membros do órgão do executivo;	10.º R
Abril	5 ²²¹	Relatório sintético: deve explicitar a evolução dos resultados de eficácia, eficiência e qualidade obtidos face aos compromissos fixados na carta de missão do dirigente para o ano em apreço em relação aos anos anteriores e os resultados obtidos na gestão de recursos humanos, evidenciando o resultado global da aplicação do SIADAP 2 e SIADAP 3, incluindo expressamente a distribuição equitativa das menções qualitativas atribuídas, no total e por carreiras.	Dirigente Superior; Membro do órgão do executivo;	15.º R
Abril	15 ²²²	Relatório trimestral: Relatório sintético que permita o acompanhamento e monitorização concomitante da respetiva execução, tendo em vista a adoção das medidas necessárias a assegurar o melhor desempenho, assim como a revisão dos objetivos em função das contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo	Dirigente; Membro do órgão do executivo.	9.º R

²²⁰ Data sugerida por nós. Pese embora o art. 10.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 mencionar que a unidade orgânica deve apresentar o relatório de desempenho até 15 de abril, consideramos que será demasiado tarde, se lhe quisermos retirar algum efeito útil. Na verdade, tal como decorre dos artigos 11.º e 12.º do mesmo diploma as unidades orgânicas são objeto de avaliação pelos membros do executivo, avaliação esta que é ratificada pela câmara municipal, órgão a quem compete atribuir a distinção desempenho excelente. Ora, considerando que, nos termos do n.º 2 do art. 60.º da Lei n.º 66-B/2007, compete ao presidente da câmara, assegurar a elaboração do relatório anual da avaliação do desempenho, que integra o relatório de atividades do serviço e que este, conforme decorre da L n.º 169/99 de 18 de setembro deve ser presente à sessão ordinária de abril (cfr. artigos 49.º, 53.º e 68.º da Lei n.º 169/99) não resta outra alternativa que não seja fixar uma data no início de abril. Recordámos, contudo, que o dispositivo legal em referência menciona até 15 de abril, pelo que, quanto a nós, nada obsta que o CCA, no âmbito do exercício das suas funções de coordenador de todo o processo avaliativo, possa fixar uma data anterior.

Por seu turno, não podemos esquecer que, em cumprimento do disposto no referido artigo 24.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, devem os municípios enviar à DGAL, durante o mês de abril, a informação respeitante à avaliação do desempenho (SIADP 1, 2 e 3).

²²¹ Data sugerida por nós. Apesar do art. 15.º, n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 mencionar que a unidade orgânica deve apresentar o relatório sintético até 15 de abril, consideramos que será demasiado tarde, tendo em conta que o relatório anual da avaliação do desempenho, que integra o relatório de atividades do serviço, deve ser presente à assembleia municipal na sessão ordinária de abril.

²²² Data sugerida por nós. Consideramos que se se dilatar demasiado a data de entrega, perde-se o efeito útil e prático do relatório: acompanhamento e monitorização concomitante da respetiva execução, tendo em vista a adoção das medidas necessárias a assegurar o melhor desempenho, assim como a revisão dos objetivos em função das contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo.

Abril	10 ²²³	Avaliação das unidades orgânicas	Membro do órgão do executivo.	11.º R
Abril	15 ²²⁴	Ratificação da avaliação das unidades orgânicas	Câmara Municipal	12.º R
	15 ²²⁵	Atribuição da distinção de «desempenho excelente» (facultativo)	Câmara Municipal	12.º R
Julho	15 ²²⁶	Relatório trimestral: Relatório sintético que permita o acompanhamento e monitorização concomitante da respetiva execução, tendo em vista a adoção das medidas necessárias a assegurar o melhor desempenho, assim como a revisão dos objetivos em função das contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo	Dirigente; Membro do órgão do executivo;	9.º R
Outubro	15 ²²⁷	Relatório trimestral: Relatório sintético que permita o acompanhamento e monitorização concomitante da respetiva execução, tendo em vista a adoção das medidas necessárias a assegurar o melhor desempenho, assim como a revisão dos objetivos em função das contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo	Dirigente; Membro do órgão do executivo;	9.º R
No decorrer do período anual de avaliação - Janeiro a dezembro		Monitorização do desempenho: monitorização do desempenho para eventual reformulação de objetivos e clarificação de aspetos e recolha participada de reflexões para uma avaliação o mais fundamentada possível	Avaliador e Avaliado	74.º L

²²³ Data sugerida por nós (ver nota 220).

²²⁴ Data sugerida por nós (ver nota 220).

²²⁵ Data sugerida por nós (ver nota 220).

²²⁶ Data sugerida por nós (ver nota 222).

²²⁷ Data sugerida por nós (ver nota 222).

CAPÍTULO III

SIADAP 1 – SUBSISTEMA DE AVALIAÇÃO DAS UNIDADES ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS

Nos termos do disposto no art. 7.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, a avaliação do desempenho das unidades orgânicas é efetuada anualmente, em articulação com o ciclo de gestão do município ou dos serviços municipalizados, tal como definido no art. 5.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, e abrange as unidades orgânicas que dependem diretamente dos membros do órgão executivo respetivo^{228,229}. Ou seja, o subsistema SIADAP 1 é aplicável, apenas, à unidade orgânica de nível mais elevado, seja esta direção, departamento ou divisão, por ser a que depende do executivo ou dos seus membros.

No mesmo sentido, e não obstante encontrar-se, eventualmente, integrada, formalmente, em departamento, nada obsta a que, por exemplo o subsistema SIADAP 1 seja aplicado a uma divisão, caso ela dependa diretamente do executivo ou de um dos seus membros e tenha que executar objetivos estratégicos autónomos dos fixados para aquele²³⁰.

²²⁸ Note-se que o artigo 7.º exclui do seu âmbito as juntas de freguesia e comunidades intermunicipais.

²²⁹ Neste sentido ver reunião de coordenação jurídica de 27 de janeiro de 2010 – soluções interpretativas uniformes homologadas por Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local em 30 de junho de 2010, consultável em: http://www.portautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=SIU_Homologadas_RCJ, que concluiu que:

«13. Qual é o universo das unidades orgânicas dos municípios sujeitas a avaliação do desempenho?»

Solução interpretativa: Estão sujeitas a avaliação do desempenho apenas as unidades orgânicas que dependam diretamente de membros da câmara municipal.

Fundamentação: O artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro, determina que «a avaliação do desempenho das unidades orgânicas (...) abrange as unidades orgânicas que dependam diretamente dos membros do órgão executivo (...)»

²³⁰ Neste sentido, consultar FAQ's da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, consultável em <https://www.ccdrc.pt/index>, onde se refere que:

«O subsistema 1 do SIADAP – sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública – aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, adaptado à administração local pelo Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro, é aplicável, apenas, aos serviços dependentes dos membros do executivo ou a todos os elementos estruturais da organização interna da autarquia?»

Este tema exige que se aborde a questão da reorganização dos serviços imposta pelo Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, que estabelece o novo regime jurídico de organização dos serviços das autarquias.

Com efeito, em nosso entender, sem este “arrumar da casa” seria impensável implementar um sistema de avaliação que pressupõe uma clara definição de atribuições e competências e que, por outro lado, obriga a um permanente relacionamento entre regimes diversos, tais como o regime jurídico do pessoal e o regime aplicável à organização de serviços. Na verdade, até há bem pouco tempo não era raro encontrar, na estrutura orgânica de muitos municípios, figuras sem enquadramento jurídico²³¹.

Por outro lado, este diploma proporcionou aos municípios a possibilidade de refletirem sobre a adequação das unidades orgânicas existentes, considerando, designadamente as atribuições consignadas no Decreto-Lei n.º 159/99 de 14 de setembro²³².

Antes, porém, de abordarmos a questão da reorganização dos serviços, pretendemos trazer à colação a questão da aplicação do QUAR às autarquias. Este assunto tem sido colocado com alguma premência em virtude de o Decreto Regulamentar n.º 18/2009 não se reportar expressamente ao QUAR. Todavia, entendemos que o texto da lei permite concluir no sentido da aplicabilidade do QUAR às autarquias. Com efeito, determina o n.º 1 do art. 2

O subsistema SIADAP 1 é aplicável, apenas, à unidade orgânica de nível mais elevado, revista esta a natureza de direção, departamento ou divisão, por ser a que depende do executivo ou dos seus membros, sendo, as que a integram, quando existam, avaliadas, por inerência ou arrastamento.

No mesmo sentido, e não obstante encontrar-se, eventualmente, integrada, formalmente, em departamento, nada obsta a que, por exemplo o subsistema SIADAP 1 seja aplicado a uma divisão, caso ela dependa diretamente do executivo ou de um dos seus membros e tenha que executar objetivos estratégicos autónomos dos fixados para aquele (artigos 4.º e 7.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro)».

²³¹ Basta pensar na figura de “gabinete” que rapidamente se disseminou e serviu para dar cobertura a mil e uma situações. Aliás, a figura do “gabinete” foi de tal modo generalizada que a transição para o novo regime de organização dos serviços foi objeto de pronúncia por parte da Direção-Geral das Autarquias Locais, consultável em: <http://www.portalautarquico.pt/>, no seguinte sentido:

«III -Quanto à questão ”considerando que no Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, não está prevista a figura de “Gabinete” qual a designação e em que termos se deverá proceder à transição dos atuais gabinetes existentes nos serviços municipais?»

A questão não destrinça se se trata de gabinetes de apoio pessoal dos presidentes das câmaras municipais e vereadores em regime de tempo inteiro e de meio tempo, constituídos nos termos do artigo 73.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e que não integram a estrutura orgânica municipal, ou se se trata de verdadeiras unidades orgânicas municipais, com tal designação.

No 1.º caso, continuarão a não se inserirem na estrutura orgânica municipal. No 2.º caso, a “transição” deverá ser efetuada com observância no já referido Decreto-Lei n.º 305/2009, nada obstando a que a unidade orgânica daí adveniente possa continuar a designar-se por Gabinete, devidamente adjetivado em relação às funções que nele sejam exercidas. A questão não está na designação que a autarquia adote para identificar a unidade orgânica, mas o *nomem juris* (nome ou título jurídico)».

²³² A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias.

do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 que a Lei n.º 66-B/2007 se aplica, com as adaptações constantes daquele diploma legal, às unidades orgânicas dos municípios e respetivos serviços municipalizados e das freguesias. Sendo assim, é razoável concluir que é extensível à administração local uma vez que o Decreto Regulamentar n.º 18/2009 remete par a Lei n.º 66-B/2007, sem qualquer exceção, embora com as adaptações aí consagradas.

Em abono desta posição, transcrevemos o entendimento manifestado pela Inspeção-Geral da administração Local (IGAL):

«Sem correr o risco de desvirtuar a letra da lei, a IGAL, considera o QUAR aplicável, com as necessárias e desejavelmente ponderadas adaptações, aos serviços das autarquias locais, desde logo em razão do âmbito de aplicação subjetivo do diploma, tal qual ele se encontra previsto no artigo 2.º, n.º 1, *in fine* da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

A IGAL está certa que eventuais interpretações que não partam deste pressuposto legal terão certamente dificuldades acrescidas na sua sustentação, uma vez que uma eventual posição que passasse pela inexigibilidade do QUAR aos serviços autárquicos suscitaria, de imediato, a questão de se saber então quais os termos em que se processaria a avaliação desses mesmos serviços.

Parece, aliás, que mais importante que a questão que se coloca é o modo como eventualmente a disciplina jurídica relativa à organização dos serviços municipais contida no Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, pode ser aproveitada como um instrumento útil e proveitoso na própria implementação do QUAR e no sucesso da sua concreta operacionalização prática.

Mas este é, como bem se compreenderá, um outro nível de reflexão em que certamente as autarquias locais e respetivos eleitos e trabalhadores terão, seguramente, um importante papel a desempenhar, podendo sempre, como aliás se deseja, contar com o contributo da IGAL em prol de uma melhor aplicação das leis e regulamentos que a todos necessariamente aproveitará»²³³.

²³³ Ver ASSOCIAÇÃO DOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS - ATAM *in* Revista O MUNICIPAL - N.º 363-abril/2011, p. 28.

1. A REORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS IMPOSTA PELO DECRETO-LEI N.º 305/2009, DE 23 DE OUTUBRO

Marcelo Caetano, referindo-se à Administração Pública considera que estamos perante «um conjunto de pessoas jurídicas cuja vontade se exprime mediante, *órgãos* e cuja atividade se processa através de *serviços*»²³⁴.

Naturalmente que a Administração Pública para prosseguir os seus fins necessita de uma estrutura e de uma organização.

O regime organizativo dos municípios portugueses surgiu inicialmente previsto no art. 134.º do Código Administrativo²³⁵⁻²³⁶ que estabelecia que os serviços municipais compreendiam a secretaria e tesouraria e serviços especiais.

Consustanciava um modelo restritivo, em conformidade com as diminutas atribuições e competências dos municípios e com os reduzidos recursos (humanos e financeiros) que possuíam.

Com o advento do poder local, autónomo e democrático e o aumento das atribuições e competências dos municípios, bem como dos seus meios, impunha-se a adoção de um regime legal adequado, o que veio a acontecer com o Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de abril. De acordo com este diploma a estrutura dos serviços municipais era estabelecida pela assembleia municipal, mediante proposta fundamentada do respetivo executivo camarário e devia adequar-se aos objetivos de carácter permanente do município²³⁷.

Durante 25 anos, a estrutura e a organização dos órgãos e serviços autárquicos regeram-se pelo Decreto-Lei n.º 116/84, diploma que, por sua vez, paulatinamente, foi-se revelando manifestamente desajustado da realidade da administração autárquica²³⁸.

²³⁴ Ver Marcello CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2003, 2.ª Reimpressão Portuguesa, p. 62.

²³⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31.095, de 31 de dezembro de 1940.

²³⁶ O art. 134.º, sob a epígrafe «serviços municipais», estabelecia:

“ Os serviços municipais compreendem:

- 1- Secretaria e tesouraria;
- 2- Serviços especiais”.

²³⁷ Cfr. art. 29.º do Decreto-Lei n.º 116/84 e art. 39.º, n.º 2, al. f) do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março (estabelecia as atribuições das autarquias locais).

²³⁸ Relativamente à organização interna das autarquias, ver António Cândido de OLIVEIRA, *Direito das Autarquias*cit., pp. 309 e segs.; e José de Melo ALEXANDRINO, *Tratado de Direito*.....cit., pp. 171 e segs.

Impunha-se, por conseguinte, a adaptação da legislação que regula o funcionamento dos órgãos e serviços autárquicos a novas realidades organizativas, que permitam o exercício das respetivas funções de acordo com um modelo mais operativo.

Neste contexto, surgiu o Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, que estabelece o novo regime jurídico de organização dos serviços das autarquias locais, a aplicar, obrigatoriamente, durante o ano de 2010²³⁹.

O novo modelo potencia a organização autárquica no sentido da maior autonomia de decisão, permitindo o recurso a modelos flexíveis de funcionamento, numa lógica de racionalização dos serviços e de estabelecimento de metodologias de trabalho transversal.

Marca, pela diversidade dos modelos orgânicos, a simplificação de formalismos de criação e alteração de estruturas, com direção e coordenação de unidades orgânicas e ainda a partilha e interdependência de competência nos diversos órgãos.

O objetivo deste diploma é dotar as autarquias locais de condições para o cumprimento adequado do seu amplo leque de atribuições²⁴⁰⁻²⁴¹, respeitantes quer à prossecução de interesses locais por natureza, quer de interesses gerais que podem ser prosseguidos de forma mais eficiente pela administração autárquica em virtude da sua relação de proximidade com as populações, no quadro do princípio constitucional da subsidiariedade²⁴²⁻²⁴³⁻²⁴⁴.

De acordo com o art. 3.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, a organização, a estrutura e o funcionamento dos serviços da administração autárquica devem orientar-se pelos princípios

²³⁹ No que concerne à obrigatoriedade de a reorganização se efetuar durante o ano de 2010, a DGAL emitiu uma circular – Cfr. Circular 3741 de 17.11.2010, na qual refere expressamente e passamos a citar:

«a) Estão feridos de invalidade todos os atos praticados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 116/84 após a data de entrada em vigor do Decreto-lei n.º 305/2009;

b) A partir de 1 de janeiro de 2011, as unidades orgânicas aprovadas ao abrigo do regime legal anterior deixam de ter suporte legal, com as consequências daí decorrentes, designadamente, as relativas ao exercício de funções pelos respetivos dirigentes».

²⁴⁰ A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

²⁴¹ Sobre as atribuições das autarquias locais, ver José de Melo ALEXANDRINO, *Tratado de Direitocit.*, pp. 100 e segs.

²⁴² Sobre o princípio constitucional da subsidiariedade ver António Cândido de OLIVEIRA, *A Democracia Local (alguns aspetos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 18 e 23; e José de Melo ALEXANDRINO, *Tratado de Direitocit.*, pp. 100 e segs.

²⁴³ Cfr. preâmbulo do diploma.

²⁴⁴ Segundo J.J. Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p. 887, este princípio pressupõe que a Administração autárquica tem competência geral e plena para desempenhar todas as tarefas com incidência local que, pela lei, não sejam atribuídas a outros titulares da Administração.

da unidade e eficácia da ação²⁴⁵, da aproximação dos serviços aos cidadãos, da desburocratização, da racionalização de meios e da eficiência na afetação de recursos públicos, da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado e da garantia de participação dos cidadãos, bem como pelos demais princípios constitucionais aplicáveis à atividade administrativa²⁴⁶⁻²⁴⁷ e acolhidos no CPA²⁴⁸. Com efeito, para além do CPA a CRP dedica um capítulo especialmente à Administração Pública onde se destacam os seguintes princípios: princípio da prossecução do interesse público; princípio da legalidade; princípio do respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares; poder discricionário da Administração; princípio da justiça (sentido amplo); princípio da igualdade; princípio da proporcionalidade; princípio da boa-fé; princípio da justiça (sentido restrito); princípio da imparcialidade.

De entre esses princípios, vamos agora analisar aqueles que maior expressão tem neste capítulo da organização, da estrutura e do funcionamento dos serviços da administração autárquica:

- i.* Princípio da eficiência na afetação de recursos, que se traduz no poder de satisfazer as necessidades públicas despendendo de um mínimo de esforço, tempo e outros recursos. Postula a eficiência, quer na utilização dos recursos humanos, ou seja, exige a melhor combinação dos recursos disponíveis tendo em vista a ausência de desperdício, quer na utilização dos recursos financeiros visando uma minimização do custo na utilização dos recursos;
- ii.* Os princípios da unidade e eficácia da ação da administração, dos quais decorre que uma instituição una e eficaz prossegue a sua missão e alcança os seus objetivos, aplicando as regras e as técnicas adequadas. Através da unidade evitam-se conflitos, duplicações, interferências e sobreposições e com a eficácia visa-se, mais economicidade, rendimento, simplicidade e prontidão;

²⁴⁵ Sobre o princípio da unidade e eficácia da ação, ver Cláudia VIANA, «O Princípio da Eficiência: a eficiente eficácia da Administração Pública»..., cit., pp. 304-305.

²⁴⁶ Cfr. artigos 266.º a 272.º da CRP.

²⁴⁷ Sobre os princípios constitucionais da atividade administrativa ver Diogo Freitas do AMARAL, Curso de Direito Administrativo, V. II, ... cit., pp. 31-145.

²⁴⁸ Cfr. artigos 3.º a 12.º do CPA.

Como referem, José Eduardo Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira²⁴⁹, «a Constituição coloca, ao lado do princípio da descentralização administrativa, os princípios da *eficácia* e da *unidade de ação*. Alguma doutrina defende que a organização administrativa deve ser definida, pelo legislador ordinário, numa perspectiva de harmonização equilibrada entre dois princípios constitucionais. Assim, teremos o *princípio da descentração*, por um lado, e o *princípio da unidade de ação* na prossecução do interesse público, por outro lado. As opções concretas de harmonização deverão ser reguladas por um terceiro princípio constitucional: o *princípio da eficiência máxima*»²⁵⁰;

- iii. Princípio da racionalização, da desburocratização e da eficiência, que aponta para a adoção de medidas que assegurem a maior rendibilidade e a organização ótima dos serviços. Este princípio pressupõe a adequação da estrutura à missão e agregação de funções homogêneas o que conduz à otimização e rentabilização dos recursos públicos;
- iv. Princípio da simplificação, da desburocratização e da eficiência, que pressupõe a existência de dois níveis: o nível interno, *back office*, que exige a organização e simplificação dos circuitos internos; e o nível externo, *front office*, que impõe a organização e funcionamento centrado no relacionamento para os cidadãos. O princípio da desburocratização e da eficiência encontra-se consagrado no art. 10.º do CPA e impõe à Administração Pública a obrigação de se organizar de modo a possibilitar uma utilização racional dos meios, simplificando tanto quanto possível o seu relacionamento com os cidadãos. Neste âmbito cumpre também assinalar o princípio da ação, previsto no art. 2.º do diploma que estabelece as medidas de modernização administrativa²⁵¹, segundo o qual os serviços e organismos da Administração Pública estão ao serviço do cidadão e devem orientar a sua ação de acordo com os princípios da qualidade, da proteção da confiança, da comunicação eficaz e transparente, da simplicidade, da

²⁴⁹ Ver José Eduardo Figueiredo DIAS e Fernanda Paula OLIVEIRA, *Noções Fundamentais... cit.*, p. 101.

²⁵⁰ IDEM, *Ibidem*.

²⁵¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de março.

responsabilidade e da gestão participativa, tendo em vista unicamente a prossecução do interesse público;

- v. Princípio da legalidade, do qual resulta que os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.

Como sublinha Marcello Caetano, «a Administração Pública num regime de legalidade está submissa à lei. A sua atividade tem de ser legal, isto é, de decorrer nos termos traçados pela lei. E tende a ser uma atividade executiva. Os órgãos da Administração executam as leis. Muito embora haja uma larga zona na administração em que a Política, como liberdade de escolha de vias de realizar o interesse público, ou a Técnica como sistema de processos idóneos para alcançar os fins visados, tenham de ter o seu lugar, mesmo aí é a lei que está no princípio da atribuição da competência dos órgãos que realizam opções políticas ou determinam operações técnicas»²⁵²⁻²⁵³.

De seguida explanaremos os aspetos mais relevantes que o Decreto-Lei n.º 305/2009, coloca do ponto de vista do seu enquadramento jurídico e analisaremos as metodologias e técnicas de reestruturação dos serviços.

Analisaremos, assim, os pontos seguintes: 1) a estrutura interna dos serviços; 2) os modelos organizacionais, compostos pela estrutura hierarquizada, pela estrutura matricial e pela estrutura mista; 3) as unidades orgânicas, os cargos dirigentes e os coordenadores; 4) a competência do órgão executivo e do órgão deliberativo; 5) conclusão.

1. Estrutura interna dos serviços

A estrutura é a representação da organização através de desenhos formais ou oficiais, que traduzem o modo de relacionamento dos vários órgãos que a compõem (departamentos, divisões, secções, etc.)

²⁵²Ver Marcello CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2.ª Reimpressão Portuguesa, 2003, p. 79.

²⁵³ Sobre o princípio da legalidade como princípio constitucional da atividade administrativa ver Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, V. II, ... cit., pp. 35-60.

A estrutura encerra duas componentes essenciais: o modo como a organização divide o trabalho em múltiplas tarefas; a forma como se estabelece a coordenação entre elas.

De acordo com o art. 4.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, a estrutura interna da administração autárquica consiste na disposição e organização das unidades e subunidades orgânicas. As unidades orgânicas são unidades lideradas por pessoal dirigente. As subunidades orgânicas são unidades lideradas por pessoal com funções de coordenação. Temos, ainda, as equipas multidisciplinares e as equipas de projeto.

2. Os modelos organizacionais

Dispõe o art. 9.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, que a organização interna dos serviços municipais deve ser adequada às atribuições do município, obedecendo aos seguintes modelos: estrutura hierarquizada; estrutura matricial; e, estrutura mista.

i. Modelo de estrutura hierarquizada

O modelo de estrutura hierarquizada²⁵⁴ possui, desde logo, três características diferenciadas: dispõe de uma única linha de responsabilidade, é composta por órgãos com funções de gestão e inclui serviços de natureza operativa e de apoio.

A estrutura interna hierarquizada é constituída por unidades orgânicas nucleares e flexíveis. A estrutura nuclear do serviço é composta por direcções ou por departamentos municipais, mas correspondendo sempre a uma departamentalização fixa. A estrutura flexível é composta por unidades orgânicas flexíveis, dirigidas por um chefe de divisão municipal, as quais são criadas, alteradas e extintas por deliberação da câmara municipal, que define as respetivas competências, cabendo ao presidente da câmara municipal a afetação ou reafectação do pessoal do respetivo mapa, de acordo com o limite previamente fixado.

A criação, alteração ou extinção de unidades orgânicas no âmbito da estrutura flexível visa assegurar a permanente adequação do serviço às necessidades de

²⁵⁴ Cfr. art.10.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro.

funcionamento e de otimização dos recursos, tendo em conta a programação e o controlo criteriosos dos custos e resultados.

Quando estejam predominantemente em causa funções de natureza executiva, podem ser criadas, no âmbito das unidades orgânicas, por despacho do presidente da câmara municipal e dentro dos limites fixados pela assembleia municipal, subunidades orgânicas coordenadas por um coordenador técnico, sem prejuízo do estabelecido no n.º 3 do art. 49.^{o255} da LVCR.

Refira-se, contudo, que os municípios podem dispor de uma estrutura hierarquizada constituída unicamente por unidades orgânicas flexíveis²⁵⁶.

Contudo e uma vez que as subunidades orgânicas são criadas no âmbito de uma unidade orgânica, é nosso entendimento que não poderão estar diretamente dependentes do órgão executivo. Ou seja, em circunstância alguma integrarão o SIADAP 1²⁵⁷.

A estrutura nuclear, bem como os despachos referidos, quanto à estrutura flexível e subunidades orgânicas, são publicados no Diário da República, sob pena de ineficácia.

A organização por especialidade não deve prejudicar a mobilidade funcional dos dirigentes e do restante pessoal.

²⁵⁵ O n.º 3, do art. 49.º da LVCR determina que “a previsão, nos mapas de pessoal, de postos de trabalho que devam ser ocupados por coordenadores técnicos da carreira de assistente técnico depende da existência de unidades orgânicas flexíveis com o nível de secção ou da necessidade de coordenar, pelo menos, dez assistentes técnicos do respetivo setor de atividade”

²⁵⁶ Neste sentido ver reunião de coordenação jurídica de 27 de janeiro de 2010 – soluções interpretativas uniformes homologadas por Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local em 30 de junho de 2010, consultável em: http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=SIU_Homologadas_RCJ, que entendeu que:

«17. Os municípios podem dispor de uma estrutura hierarquizada constituída unicamente por unidade orgânicas flexíveis?»

Solução interpretativa: Os municípios podem dispor de uma estrutura hierarquizada constituída unicamente por unidades orgânicas flexíveis.

Fundamentação: Nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, a estrutura interna hierarquizada é constituída por unidades orgânicas nucleares e flexíveis (n.º 1), sendo a estrutura nuclear composta por direções e / ou departamentos municipais (n.º 2) e a estrutura flexível composta por unidades orgânicas flexíveis dirigidas por um chefe de divisão municipal (n.º 3) ou por um dirigente de nível intermédio de 3.º grau ou inferior (artigos 4.º/2/a) e 16.º/3 do Decreto-Lei n.º 305/2009). Quando não exista uma departamentalização fixa (estrutura nuclear), designadamente pela impossibilidade legal de criação de cargos de direção superior e de direção intermédia de 1.º grau (*vide* o artigo 2.º/2 do Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de abril), a estrutura hierarquizada será constituída apenas pelas unidades orgânicas flexíveis».

²⁵⁷ Cfr. n.º 5, do art. 10.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro.

Nesta estrutura poderão ainda ser criadas estruturas temporárias, ou seja, equipas de projeto²⁵⁸. A sua criação depende da existência do modelo de estrutura hierarquizada e de um projeto temporário cuja prossecução deva ser assegurada por equipa autónoma, tendo em vista o aumento da flexibilidade e da eficácia na gestão. Trata-se de estruturas cuja criação se encontra delimitada no tempo, e possuem objetivos a alcançar claramente determinados, através da definição de metas e indicadores. São coordenadas por trabalhador afeto à equipa sem alteração do estatuto de origem.

Tal como referimos, os técnicos superiores podem exercer funções de coordenação em unidades orgânicas existentes nos respetivos serviços, sem prejuízo de, por vezes, no exercício das funções de técnico superior necessitarem de utilizar competências de coordenação, orientação e dinamização de equipas e grupos de trabalho, pelas quais poderão ser avaliados, mas que não se autonomizam como funções dirigentes nem com elas podem ser confundidas, tal como acontecerá, nas autarquias que optem por um modelo estrutural hierarquizado, com as equipas de projeto.

ii. Modelo de estrutura matricial

A adoção da estrutura matricial²⁵⁹ pressupõe a existência de áreas operativas que se possam desenvolver essencialmente por projetos, implica agrupamento por núcleo de competências ou de produto e são constituídas com base na mobilidade funcional. Este modelo implica uma combinação das vantagens de uma estrutura hierarquizada (vertical) com as vantagens da estrutura transversal, com a maximizando das virtudes (especializações) e minimização das fraquezas (rigidez) da estrutura hierarquizada.

²⁵⁸ Cfr. art. 11.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro.

²⁵⁹ Cfr. art. 12.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro.

iii. Modelo de estrutura mista:

O modelo de estrutura mista²⁶⁰ conjuga as características dos modelos de estrutura hierarquizada e matricial.

Sempre que seja adotado um modelo estrutural misto deve distinguir-se as áreas de atividade por cada modelo adotado.

3. As unidades orgânicas, os cargos de dirigentes e os coordenadores

i. Modelo de estrutura hierarquizada²⁶¹:

- As unidades orgânicas são lideradas por pessoal dirigente. O regime dos cargos dirigentes consta da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, aplicável à administração do local, por força do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de abril, também alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 104/2006, de 7 de junho.

O art. 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2004 define os cargos dirigentes das câmaras municipais, nos seguintes termos: o diretor municipal, que corresponde a cargo de direção superior do 1.º grau; o diretor de departamento municipal, que corresponde a cargo de direção intermédia do 1.º grau; e, o chefe de divisão municipal, que corresponde a cargo de direção intermédia do 2.º grau.

O Decreto-Lei n.º 305/2009, através do seu art. 16.º introduziu alterações ao art. 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2004, dispondo que o cargo de diretor municipal apenas pode ser criado nos municípios com uma participação no montante total dos Fundos a que se refere o n.º 1 do art. 19.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, superior a 6 (por mil), ou em municípios com mais de 100 000 habitantes.

Por sua vez, o cargo de diretor de departamento municipal apenas pode ser criado nos municípios com uma participação no montante

²⁶⁰ Cfr. art. 9.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro.

²⁶¹ Cfr. art. 10.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro.

total dos Fundos superior a 2 (por mil), ou em municípios com mais de 10 000 habitantes.

Refere, ainda, que a estrutura orgânica pode ainda prever cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior. Trata-se da criação de novos níveis hierárquicos de cargos de direção intermédia cuja previsão resultou da alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, introduzida pelo art. 29.º da Lei n.º 64-A/2008²⁶² e pelo art. 25.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril²⁶³.

²⁶² A Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, aprovou o Orçamento de Estado de 2009. Este diploma introduziu consideráveis alterações ao regime jurídico dos cargos dirigentes. Assim, o art. 29.º, sob a epígrafe “alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro”, determina:

“1 - Os artigos 2.º, 18.º, 20.º, 21.º, 23.º, 29.º, 31.º e 33.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 2.º

[...]

1 – (...)

2 - Os cargos dirigentes qualificam-se em cargos de direção superior e cargos de direção intermédia e, em função do nível hierárquico e das competências e responsabilidades que lhes estão cometidas, subdividem-se, os primeiros, em dois graus, e os segundos, em tantos graus quantos os que a organização interna exija.

3 - São, designadamente, cargos de direção superior de 1.º grau os de diretor-geral, secretário-geral, inspetor-geral e presidente e de 2.º grau os de subdiretor geral, secretário-geral-adjunto, subinspetor-geral e vice-presidente.

4 - São, designadamente, cargos de direção intermédia de 1.º grau os de diretor de serviços e de 2.º grau os de chefe de divisão.

5 – (...)

6 - Os diplomas orgânicos ou estatutários dos serviços e organismos públicos abrangidos pela presente lei estabelecem, expressamente, a qualificação e grau dos respetivos cargos dirigentes, nos termos do n.º 2, a respetiva designação, bem como, tratando-se de cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior, as correspondentes competências.

Artigo 18.º

[...]

1 – (...)

2 - No caso das secretarias-gerais ou dos serviços e organismos equiparados nos respetivos diplomas orgânicos ou estatutários, os titulares dos cargos de direção superior são recrutados de entre:

a) Trabalhadores integrados na carreira geral de técnico superior, posicionados na 7.ª posição remuneratória ou em outra mais elevada;

b) (...)

Artigo 20.º

[...]

1 – (...)

2 - Os diplomas orgânicos ou estatutários dos serviços e organismos públicos abrangidos pela presente lei estabelecem, expressamente, a área e os requisitos de recrutamento dos titulares dos cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior.

3 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a área de recrutamento para os cargos de direção intermédia de unidades orgânicas cujas competências sejam essencialmente asseguradas por pessoal integrado em carreiras ou categorias de grau 3 de complexidade funcional a que corresponda uma atividade específica é alargada a trabalhadores integrados nessas carreiras titulares de curso superior que não confira grau de licenciatura.

4 - (Anterior n.º 3.)

5 - (Anterior n.º 4.)

Artigo 21.º

[...]

1 - O procedimento concursal é publicitado na bolsa de emprego público durante 10 dias, com a indicação dos requisitos formais de provimento, do perfil exigido, tal qual se encontra caracterizado no mapa de pessoal e no regulamento interno, da composição do júri e dos métodos de seleção, que incluem, necessariamente, a realização de uma fase final de entrevistas públicas.

2 - (...)

Artigo 23.º

[...]

1 - (...)

3 - No caso de renovação da comissão de serviço de titulares de cargos de direção intermédia de 2.º grau ou inferior, a informação a apresentar é confirmada pelo respetivo superior hierárquico.

Artigo 29.º

Direito à alteração de posicionamento remuneratório na categoria de origem

1 - O exercício continuado de cargos dirigentes por períodos de três anos, em comissão de serviço, em substituição ou em gestão corrente, confere ao respetivo titular o direito à alteração para a ou as posições remuneratórias imediatamente seguintes da respetiva categoria de origem, correspondendo uma alteração a cada período.

2 - A aplicação do disposto no número anterior a dirigentes integrados em carreiras especiais depende da verificação de outros requisitos, fixados na lei especial que estrutura a respetiva carreira, que não sejam relacionados com o tempo de permanência nas posições remuneratórias e ou com a avaliação do desempenho correspondente.

3 - Quando, no decurso do exercício do cargo dirigente, ocorra uma alteração do posicionamento remuneratório na categoria de origem em função da reunião dos requisitos previstos para o efeito na lei geral, ou alteração de categoria ou de carreira, para efeitos de cômputo dos períodos referidos no n.º 1, releva apenas, sem prejuízo do disposto no número seguinte, o tempo de exercício subsequente a tais alterações.

4 - Quando a alteração de categoria ou de carreira pressuponha a reunião de requisito relativo a tempo de serviço, no cômputo dos períodos referidos no n.º 1, só não releva o tempo de exercício de cargos dirigentes que tenha sido tomado em consideração no procedimento que gerou aquela alteração.

5 - O direito à alteração de posicionamento remuneratório é reconhecido, a requerimento do interessado, por despacho do dirigente máximo do órgão ou do Serviço de origem, precedido de confirmação dos respetivos pressupostos pela secretaria-geral ou pelo departamento ministerial competente em matéria de recursos humanos.

6 - A remuneração pelo novo posicionamento remuneratório tem lugar desde a data da cessação do exercício do cargo dirigente.

Artigo 31.º

[...]

1 - (...)

6 - A identificação dos níveis remuneratórios correspondentes às remunerações base dos cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior é efetuada no diploma orgânico ou estatutário que os preveja.

7 - Aos titulares de cargos de direção superior são atribuídos prémios de gestão em termos definidos em decreto regulamentar.

8 - Aos titulares de cargos de direção intermédia são atribuídos prémios de desempenho nos termos previstos, com as necessárias adaptações, para os trabalhadores que exercem funções públicas”.

²⁶³ A L n.º 3-B/2010, de 28 de abril aprovou o Orçamento de Estado de 2010. Este diploma introduziu alterações ao regime jurídico dos cargos dirigentes. Assim, o art. 25.º, sob a epígrafe “alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro”, estabelece:

“O artigo 21.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.os 51/2005, de 30 de agosto, e 64-A/2008, de 31 de dezembro, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 21.º

[...]

O cargo de direção intermédia de 3.º grau ou inferior constitui um cargo dirigente com um grau de responsabilidade, nível hierárquico, competências e complexidade inferior ao cargo de direção intermédia de 2.º grau, ou seja, ao cargo de chefe de divisão.

O ato que aprova a orgânica da câmara deve estabelecer a área e requisitos de recrutamento, a identificação dos níveis remuneratórios e as competências.

A questão do provimento dos cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior suscitou algumas questões, sobretudo em relação à possibilidade de serem providos por trabalhadores licenciados que desempenhavam funções de chefe de secção. Ora, em geral, a área de recrutamento para cargos de direção superior e intermédia, de 1.º, 2.º e 3.º grau ou inferior, nas administrações central e local, recai em indivíduos licenciados. Estabelece o n.º 3 do art. 20.º da Lei n.º

1 — (...)

4 — Para a seleção dos titulares dos cargos dirigentes intermédios do 3.º grau e inferior, o júri é constituído:

a) Pelo titular do cargo de direção superior do 1.º grau do serviço ou organismo em cujo mapa se encontre o cargo a prover ou por quem ele designe, que preside;

b) Por dois dirigentes de nível e grau igual ou superior ao cargo a prover, um deles em exercício no serviço ou organismo em cujo mapa se encontre o cargo a prover e outro em diferente serviço ou organismo, ambos designados pelo respetivo dirigente máximo.

5 — Ao elemento do júri referido na alínea c) do n.º 3 que não seja vinculado à Administração Pública é devida remuneração nos termos fixados pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.

6 — (Anterior n.º 5.)

7 — (Anterior n.º 6.)

8 — (Anterior n.º 7.)

9 — (Anterior n.º 8.)

10 — (Anterior n.º 9.)

11 — (Anterior n.º 10.)

12 — (Anterior n.º 11.)

13 — (Anterior n.º 12.)

14 — (Anterior n.º 13.)

15 — (Anterior n.º 14.)»

2 — É revogado o artigo 29.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.os 51/2005, de 30 de agosto, e 64-A/2008, de 31 de dezembro.

3 — O disposto no artigo 29.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.os 51/2005, de 30 de agosto, e 64-A/2008, de 31 de dezembro, mantém -se aplicável aos titulares dos cargos dirigentes atualmente designados, ainda que em substituição ou em gestão corrente, até ao fim do respetivo prazo, nele não incluindo eventuais renovações posteriores”.

2/2004 que, sem prejuízo do disposto no n.º 2²⁶⁴, “a área de recrutamento para os cargos de direção intermédia de unidades orgânicas cujas competências sejam essencialmente asseguradas por pessoal integrado em carreiras ou categorias de grau 3 de complexidade funcional a que corresponda uma atividade específica é alargada a trabalhadores integrados nessas carreiras titulares de curso superior que não configura grau de licenciatura”. Daqui resulta, em nosso entender, que os cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior têm de ser providos por licenciados ou, no caso de as unidades orgânicas que vão dirigir deterem competências essencialmente asseguradas por pessoal integrado em carreiras ou categorias de grau 3 de complexidade funcional a que corresponda uma atividade específica, por detentores de curso superior que não configura grau de licenciatura²⁶⁵.

Os coordenadores técnicos, que substituíram os chefes de secção, integram uma carreira do grau de complexidade 3, porque não lhes é exigido curso superior. Contudo, se forem titulares de curso superior, poderão ser candidatos a procedimento concursal para cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior se preencherem os demais

²⁶⁴ Referente à disposição expressa nas orgânicas e estatutos dos serviços e organismos públicos da área e requisitos de recrutamento dos titulares dos cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior.

²⁶⁵ De realçar, contudo, que a entidade pública não pode estabelecer condições, para além das que se encontram fixadas na lei, que excluam ou limitem a possibilidade de acesso. Com efeito, o direito de acesso à função pública merece consagração constitucional, tal como resulta dos artigos 13.º, 47.º e 266.º da CRP.

Segundo a DGAEP, cconsultável em: <http://www.dgaep.gov.pt/stap/index.cfm?objid=ff31cd79-17a0-411a-9c1a-bb9c0c8eab03>, o conteúdo daquele direito assenta no seguinte: liberdade de escolha da profissão - o direito de acesso à função pública é uma manifestação do direito de escolha da profissão ou do género de trabalho materializa-se na possibilidade de acesso de qualquer cidadão ao exercício de funções públicas em geral, ou a uma determinada função em particular, e na proibição da exclusão de acesso à função pública por motivos não relacionados com a falta dos requisitos estabelecidos na lei como adequados à função; garantia da igualdade - no acesso à função pública, independentemente da natureza das funções a concurso e do regime jurídico do seu exercício (nomeação, contrato de trabalho em funções públicas ou comissão de serviço) terá de ser sempre respeitado o princípio da igualdade, significando a proibição de discriminações ou de diferenciações baseadas em fatores ou na exigência de requisitos que não justifiquem, à luz de normas constitucionais ou legais, uma discriminação positiva; regra do concurso - o direito de acesso à função pública implica o direito de constituir uma relação jurídica de emprego público independentemente da existência de qualquer relação de confiança pessoal ou política e o respeito pela igualdade de oportunidades, o que é assegurado através da realização de um concurso que respeita e assegura a publicitação da oferta de emprego, adoção de métodos de seleção atempadamente divulgados, a avaliação por um júri independente e imparcial e o direito de recurso.

requisitos que vierem a ser estabelecidos no respetivo aviso de abertura²⁶⁶⁻²⁶⁷.

- As subunidades orgânicas são coordenadas por um coordenador técnico²⁶⁸. Os coordenadores técnicos, integram uma carreira do grau de complexidade 3, porque não lhes é exigido curso superior.
- As equipas de projeto são coordenadas por um coordenador de projeto²⁶⁹. De referir que o coordenador de equipa de projeto não é um cargo dirigente. Com efeito, o coordenador de equipa de projeto, previsto no art. 11.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, não consta do elenco de cargos dirigentes das câmaras municipais²⁷⁰ nem lhe foi fixado por ato legislativo qualquer estatuto, ou sequer admitida a fixação de tal estatuto por regulamento ou ato administrativo²⁷¹.

²⁶⁶ Ver neste sentido ofício da DGAEP, – P. 15.039.10/DMAJ, consultável em: <http://www.portalautarquico.pt>

²⁶⁷ Aliás, semelhante preocupação havia despertado a questão dos chefes de repartição que, por força da LVCR transitaram para a carreira técnica superior. Neste sentido, ver reunião de coordenação jurídica de 16 de março de 2009, soluções interpretativas uniformes homologadas em 29 de setembro de 2009, por Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, consultável em http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=SIU_Homologadas_R CJ, onde se analisou a seguinte questão:

«11. É possível o recrutamento de chefe de repartição sem licenciatura, transitado para a carreira técnica superior, para exercício de cargo de direção intermédia de 2.º grau dos serviços de apoio instrumental?»

Solução interpretativa: Não, porque com a entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR), o Decreto-Lei n.º 104/2006, de 7 de junho, na parte em que permitia o recrutamento de chefes de repartição (artigo 9º) para cargos de direção intermédia de 2º grau dos serviços de apoio instrumental, deixou de vigorar.

Fundamentação: Desde 1 de janeiro de 2009 que não existem chefes de repartição, isto porque os que ainda não haviam transitado para a carreira técnica superior, independentemente das habilitações literárias (por via dos Decretos-Lei n.º 404-A/98, de 18 de dezembro e n.º 412/98, de 30 de dezembro), transitaram por via da LVCR.

Atualmente, nos termos do estatuto do pessoal dirigente, só pode ser recrutado para um cargo dirigente quem possua uma licenciatura».

²⁶⁸ Cfr. art. 49.º, n.º 3 da LVCR

²⁶⁹ Cfr. art. 11.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro.

²⁷⁰ Cfr. o art. 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de abril, na redação dada pela 2.ª parte do art. 17.º do Decreto-Lei n.º 305/2009.

²⁷¹ Neste sentido, reunião de coordenação jurídica de 27 de janeiro de 2010 – soluções interpretativas uniformes homologadas por Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local, em 30 de junho de 2010, consultável em:

http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=SIU_Homologadas_R CJ, onde se concluiu:

«15. Qual é o estatuto do coordenador de equipa de projeto?»

Solução interpretativa: O coordenador de equipa de projeto não é um cargo dirigente nem tem estatuto próprio.

Fundamentação: O coordenador de equipa de projeto previsto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, não consta do elenco de cargos dirigentes das câmaras municipais (*vide* o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de abril, na redação dada pela

ii. Modelo de estrutura matricial

As equipas multidisciplinares²⁷² são coordenadas por um chefe de equipa multidisciplinar, que é designado de entre os efetivos da autarquia local com perfil adequado, atentos aos objetivos e composição orgânica. O ato que aprova a orgânica define o estatuto remuneratório por equiparação ao dos diretores de departamento municipal ou dos chefes de divisão e inclui a remuneração e despesas de representação. Não constitui um cargo dirigente, mas podem-lhe ser cometidas funções de cargo de direção intermédia equivalente pelo presidente da câmara, sem prejuízo das que lhe forem delegadas.

4. A competência do órgão executivo e do órgão deliberativo

De acordo com o disposto no art. 6.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, compete à assembleia municipal: aprovar o modelo de estrutura orgânica; aprovar a estrutura nuclear e definir unidades nucleares; fixar o número máximo de unidades flexíveis, subunidades e equipas de projeto; estabelecer a área e requisitos de recrutamento, a identificação dos níveis remuneratórios e as competências dos dirigentes intermédios de 3.º grau e inferior; fixar o número máximo de equipas multidisciplinares e definir o estatuto remuneratório do chefe de equipa.

Nos termos do art. 7.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, compete à câmara municipal: criar equipas de projeto; criar equipas multidisciplinares e definir o estatuto remuneratório do respetivo chefe de equipa.

Preceitua o art. 8.º do Decreto-Lei n.º 305/2009 que compete ao presidente da câmara municipal: proceder à conformação da estrutura interna das unidades orgânicas, das equipas de projeto e multidisciplinares; proceder à afetação ou reafectação do pessoal de acordo com o mapa de pessoal às unidades orgânicas; e, criar, alterar ou extinguir subunidades orgânicas.

2.ª parte do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 305/2009), nem lhe foi fixado por ato legislativo qualquer estatuto, ou sequer admitida a fixação de tal estatuto por regulamento ou ato administrativo».

²⁷² Cfr. art. 12.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro.

5. Conclusão

O regime organizativo dos municípios portugueses surgiu inicialmente previsto no art. 134.º do Código Administrativo. Consubstanciava um modelo restritivo, em conformidade com as diminutas atribuições e competências dos municípios e com os reduzidos recursos (humanos e financeiros) que possuíam.

Com o advento do poder local, autónomo e democrático e o aumento das atribuições e competências dos municípios, o regime organizativo dos municípios passou a reger-se pelo Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de abril.

Decorridos vinte e cinco anos, o Decreto-Lei n.º 305/2009, veio revogar a legislação anterior e estabelecer novo regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais, onde se incluem os municípios e freguesias.

O novo modelo de organização potencia a organização autárquica no sentido da maior autonomia de decisão, permitindo o recurso a modelos flexíveis de funcionamento, numa lógica de racionalização dos serviços e de estabelecimento de metodologias de trabalho transversal, continuando a reforma da Administração Pública iniciada com a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que estabeleceu os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado.

2. PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO

Decorre do art. 8.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 que a avaliação do desempenho das unidades orgânicas realiza-se com base nos seguintes parâmetros: objetivos de eficácia, entendida como medida em que uma unidade orgânica atinge os seus objetivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados; objetivos de eficiência, enquanto relação entre os bens produzidos e serviços prestados e os recursos utilizados; objetivos de qualidade, traduzida como o conjunto de propriedades e características de bens ou serviços que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores.

3. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Dispõe o art. 8.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, que, para avaliação dos resultados obtidos em cada objetivo são estabelecidos os seguintes níveis de graduação: superou o objetivo; atingiu o objetivo; e, não atingiu o objetivo.

4. FIXAÇÃO DOS OBJETIVOS

Conforme determina do art. 8.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, os objetivos são propostos pela unidade orgânica, até 30 de novembro do ano anterior a que respeitam, ao membro do órgão executivo de que dependa e são por este aprovados, até 15 de dezembro.

A definição dos objetivos deve ter em conta a visão e estratégia do município, bem como a missão da unidade orgânica. De realçar que a missão deve ser sintética, perceptível, abrangente, de forma a não perder atualidade. Deve, ainda, ser concreta e não uma mera declaração de intenções, consensual, e não imposta, envolvendo todos no processo de decisão, de forma realista e passível de concretização.

Em cada unidade orgânica são definidos os indicadores de desempenho para cada objetivo e respetivas fontes de verificação e os mecanismos de operacionalização que sustentam os níveis de graduação indicados, podendo ser fixadas ponderações diversas a cada parâmetro e objetivo, de acordo com a natureza das unidades orgânicas.

Os indicadores de desempenho devem cumprir com os princípios da pertinência face aos objetivos que pretendem medir, da credibilidade, da facilidade de recolha, da clareza e da comparabilidade (dos indicadores). O cumprimento destes princípios torna os desempenhos mensuráveis.

Tal como sublinha Oliveira, Rocha «não sendo adequado sujeitar as organizações públicas à lei do mercado, mas tornando-se importante avaliar a sua performance, só se torna possível através da construção de indicadores que permitam medir a sua eficiência, eficácia e qualidade»²⁷³.

²⁷³ Ver Oliveira ROCHA, *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, INA, Oeiras, 2001, p. 63.

Como nota Mónica Zorrilla, «para que a ação tenha referências claras de rumo e possa, deste modo, optar pela reafirmação da sua direccionalidade e emprego de recursos ou pela aplicação de medidas corretivas, – a organização deve estabelecer padrões, *standards*, que balizem a *performance* requerida pela organização bem como indicadores que permitam medir quer os avanços, quer os retrocessos ou desvios face às previsões de realização. Tal significa dispor de sensores, que efetuem a monitoração dos processos de ação, e de um sistema processador de problemas, que permita observar e agir sobre situações inesperadas – que requerem novas definições de prioridade ou a determinação de medidas corretivas e outras propostas de ação, consonantes com as novas realidades emergentes. Os primeiros indicadores dos planos são constituídos pelas metas que – na sua condição de medições parciais dos resultados compromissados, – situando-se em determinado tempo e espaço, permitem as análises de situação correspondentes»²⁷⁴.

5. MONITORIZAÇÃO E REVISÃO DOS OBJETIVOS

Determina o art. 9.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 que a proposta de objetivos apresentada pela unidade orgânica ao membro do órgão executivo de que dependa deve ser acompanhada dos instrumentos que permitam o acompanhamento e monitorização concomitante, por parte deste, da execução de cada um dos objetivos.

O dirigente da unidade orgânica deve apresentar trimestralmente um relatório sintético que permita o acompanhamento e a monitorização da respetiva execução, tendo em vista a adoção das medidas necessárias a assegurar o melhor desempenho, assim como a revisão dos objetivos em função de contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo.

Muito embora a lei não determine o prazo, e de acordo com o cronograma do procedimento de avaliação²⁷⁵ por nós proposto, este relatório deverá ser entregue até ao dia 15 do mês seguinte. Tal como defendemos²⁷⁶, consideramos que, se se dilatar

²⁷⁴ Ver Mónica ZORRILLA, «O sistema de gestão por resultados», in *A Reinvenção da Função Pública,- da burocracia à gestão*”, 3.º Encontro Fundação Gulbenkian, Lisboa, 2002, p. 41.

²⁷⁵ Ver *supra* parte II, capítulo III, 5.2.

²⁷⁶ Ver *supra* nota 222.

demasiadamente a data de entrega, perde-se o efeito útil e prático do relatório, que é, precisamente, proceder ao acompanhamento e monitorização da respetiva execução, tendo em vista a adoção das medidas necessárias a assegurar o melhor desempenho, assim como a revisão dos objetivos.

Por outro lado, defendemos que deve ser promovida uma reunião para apresentação e discussão trimestral destes relatórios. Com efeito, o SIADAP pressupõe alinhamento no seio da organização e esse alinhamento só se consegue através da comunicação, do conhecimento do que foi alcançado e das dificuldades sentidas, da discussão, das ideias da partilha de boas práticas e do empenho entre todos os atores. Com efeito, «não há bons ventos para quem não sabe para onde vai» (Séneca).

Contrariamente ao que ocorre com o relatório do desempenho da unidade orgânica (que analisaremos no ponto seguinte), previsto no art. 10.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, onde a sua estrutura está balizada, este relatório trimestral não tem uma disposição predefinida.

Desta forma, sugerimos a adoção da seguinte estrutura²⁷⁷: 1) identificação da unidade orgânica e a sua missão; 2) apresentação global dos resultados (objetivos); 3) apreciação específica dos resultados obtidos face a cada um objetivos; 4) proposta de ações a implementar (para as principais ações sugere-se que sejam identificados os recursos necessários e os prazos); 5) proposta de alteração de algum dos objetivos ou indicador ou meta e respetiva justificação; 6) notas finais.

Relativamente à revisão de objetivos cumpre realçar que só há lugar a tal reformulação quando justificada por motivos supervenientes não previsíveis, mediante aprovação do órgão executivo.

Note-se, no entanto, que a reformulação de objetivos deve ocorrer logo que conhecidos os factos supervenientes não previsíveis que justifiquem a impossibilidade ou a não necessidade de prossecução dos objetivos previstos e/ou que aconselhem à sua reformulação total ou parcelar. A reformulação de objetivos nunca deve ocorrer no fim do ciclo anual de gestão ou depois dos objetivos novos ou reformulados terem sido prosseguidos, isto é, não podem ser fixados objetivos que já foram cumpridos/superados

²⁷⁷ Esta estrutura corresponde à adotada no município de Vila Verde.

em termos de resultado e prazos²⁷⁸.

6. RELATÓRIO DO DESEMPENHO DA UNIDADE ORGÂNICA: RESULTADOS ALCANÇADOS E DESVIOS DO QUAR DA UNIDADE ORGÂNICA

Nos termos do disposto no art. 10.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 a unidade orgânica deve apresentar um relatório do desempenho²⁷⁹ ao membro do órgão executivo de que dependa, até 15 de abril do ano seguinte ao que se refere, evidenciando os resultados alcançados e os desvios verificados de acordo com os objetivos anualmente fixados e que deve ser acompanhado de informação relativa: *a)* à apreciação, por parte dos utilizadores, da quantidade e qualidade dos serviços prestados, com especial relevo quando se trate de unidades prestadoras de serviços a utilizadores externos; *b)* às causas de incumprimento de ações ou projetos não executados ou com resultados insuficientes²⁸⁰; *c)* às medidas que devem ser tomadas para um reforço positivo do seu desempenho, evidenciando as condicionantes que afetem os resultados a atingir²⁸¹; *d)* e, à audição dos trabalhadores na autoavaliação dos serviços²⁸².

Tal como defendemos²⁸³, pese embora o art. 10.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, mencionar que a unidade orgânica deve apresentar o relatório de desempenho até 15 de abril, entendemos que será demasiada tarde, se lhe quisermos retirar algum efeito útil, considerando que as unidades orgânicas são objeto de avaliação pelos membros do órgão executivo e que esta avaliação integra o relatório de atividades do município, que, por sua vez, é remetido à assembleia municipal, para aprovação, na sessão ordinária de abril. Por isso, a nossa proposta vai no sentido de as unidades orgânicas apresentarem o seu relatório até ao dia 5 de abril.

²⁷⁸ Neste sentido ver ofício/circular n.º 12/GDG/08, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=91f17207-d63e-4f78-a525-4e8140f46f49&ID=838>.

²⁷⁹ Entendemos que, na prática, este relatório vai constituir parte integrante do relatório de atividades que cada unidade deve apresentar, em consonância com o ciclo anual de gestão.

²⁸⁰ Neste ponto poder-se-á recorrer às não conformidades, no âmbito do sistema de gestão da qualidade (SGQ).

²⁸¹ Ou seja, e fazendo apelo a conceitos do SGQ perante uma não conformidade há que desencadear ações corretivas.

²⁸² Recordamos que um dos objetivos do SIADAP é desenvolver e consolidar práticas de avaliação e autorregulação da Administração Pública.

²⁸³ Ver *supra* nota 222.

7. A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DAS UNIDADES ORGÂNICAS

Conforme decorre dos artigos 11.º e 12.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, as unidades orgânicas são objeto de avaliação pelos membros do executivo.

Todavia, tal como mencionamos no ponto antecedente muito embora a lei não determine qualquer prazo, consideramos desejável que a avaliação se efetue na primeira quinzena do mês de abril.

Na verdade, as unidades orgânicas são objeto de avaliação pelos membros do executivo²⁸⁴, avaliação esta que, nos termos do n.º3, do art. 12.º do mesmo diploma, é ratificada pela câmara municipal²⁸⁵, órgão a quem compete atribuir a distinção de «desempenho excelente»²⁸⁶.

Ora, considerando que, nos termos do n.º 2, do art. 60.º da Lei n.º 66-B/2007 compete ao presidente da câmara assegurar a elaboração do relatório anual da avaliação do desempenho, que integra o relatório de atividades do serviço e que este, conforme decorre da Lei n.º 169/99 de 18 de setembro deve ser presente à sessão ordinária de abril²⁸⁷, não resta outra alternativa que não seja fixar uma data no início do mês de abril.

Nessa medida, entendemos que a avaliação das unidades orgânicas pelo membro do órgão executivo deve decorrer até ao dia 10 de abril e a respetiva ratificação pela câmara municipal e a atribuição da distinção de «desempenho excelente» até ao dia 15 de abril.

Recordamos que o dispositivo legal em referência menciona até 15 de abril, pelo que, em nosso entender, nada obsta a que o CCA, no âmbito do exercício das suas funções de coordenador de todo o procedimento avaliativo, possa fazer uma melhor gestão dos prazos, tendo em vista a melhor adequação à realidade do município em causa e uma melhor aplicação do regime jurídico.

²⁸⁴ Ver *supra* nota 223.

²⁸⁵ Ver *supra* nota 224.

²⁸⁶ Ver *supra* nota 225.

²⁸⁷ Cfr. artigos 49.º, 53.º e 68.º da Lei n.º 169/99.

7.1 EXPRESSÃO QUALITATIVA DA AVALIAÇÃO

De acordo com o art. 11.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 a avaliação final do desempenho das unidades orgânicas é expressa qualitativamente pelas seguintes menções: «desempenho bom» que significa que atingiu todos os objetivos, superando alguns; «desempenho satisfatório» que indica que atingiu todos os objetivos ou os mais relevantes; «desempenho insuficiente» que significa que não atingiu os objetivos mais relevantes.

Nos termos do n.º 3 do art. 12.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 compete, em cada município ou serviço municipalizado, à respetiva câmara municipal ratificar a avaliação das unidades orgânicas atribuídas pelo membro do órgão executivo de que dependam.

Em cada município ou serviço municipalizado, pode ainda ser atribuída às unidades orgânicas avaliadas com «desempenho bom» uma distinção de mérito, reconhecendo «desempenho excelente», a qual significa superação global dos objetivos.

7.2 DISTINÇÃO DE MÉRITO

Dispõe o art. 12.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, em cada município ou serviço municipalizado, podem ser seleccionadas as unidades orgânicas que se distinguiram no seu desempenho para a atribuição do «desempenho excelente» até 20 % do conjunto das unidades orgânicas.

A atribuição da distinção de mérito assenta em três critérios relacionados com: a evolução positiva e significativa dos resultados obtidos pela unidade orgânica em comparação com anos anteriores; a excelência dos resultados obtidos demonstrada, designadamente, por comparação com os resultados obtidos pelas restantes unidades orgânicas; e, a manutenção do nível de excelência anteriormente atingido.

Refira-se que dois destes critérios – o primeiro e o terceiro – pressupõem a existência de um histórico, facto que, quanto a nós, no ano de 2010, inviabilizou a atribuição da distinção de mérito às unidades orgânicas dos municípios, dada a adaptação do SIADAP à administração local ter ocorrido em 2009.

Por último, a atribuição da distinção «desempenho excelente» compete, em cada município ou serviço municipalizado, à respetiva câmara municipal ou conselho de administração.

7.3 EFEITOS DA AVALIAÇÃO/ DA DIFERENCIAÇÃO: PRESSUPOSTOS PARA A ALTERAÇÃO DE POSIÇÃO REMUNERATÓRIA E PARA A ATRIBUIÇÃO DE PRÉMIOS

De acordo com o disposto no art. 13.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, a atribuição da distinção de mérito pode determinar a mudança de posições remuneratórias dos trabalhadores que integram a unidade orgânica ou a atribuição de prémios de desempenho²⁸⁸.

A alteração da posição remuneratória dos trabalhadores abrange os trabalhadores que tenham obtido, nas últimas avaliações do seu desempenho referido às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontram: duas menções máximas, consecutivas, isto é, dois excelentes; três menções imediatamente inferiores às máximas, consecutivas, ou seja, três relevantes; ou cinco menções imediatamente inferiores às referidas na alínea anterior, desde que consubstanciem desempenho positivo, consecutivas, isto é, cinco adequados.

De referir que os trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo não podem alterar o posicionamento remuneratório. Com efeito, nestas situações não se opera uma efetiva integração em carreiras, atendendo ao caráter temporário do exercício das respetivas funções, pelo que não pode haver lugar a alteração do posicionamento remuneratório ao abrigo do disposto nos artigos 46.º a 48.º da LVCR. Assim, a alteração do posicionamento remuneratório apenas é aplicável aos trabalhadores integrados em carreiras²⁸⁹⁻²⁹⁰.

²⁸⁸ Como sublinha, Ana Fernanda NEVES, «O Direito da Função Pública», in *Tratado de Direito..... cit.*, p.505 « os prémios de desempenho constituem recompensa pelo esforço ou empenho laboral que reverta em favor do empregador. (...) Premeia-se a singularidade e utilidade do desempenho».

²⁸⁹ Cfr. artigos 39.º e 40.º da LVCR.

²⁹⁰ Neste sentido ver FAQ's – Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações (LVCR) da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f->

Podem, contudo, ser atribuídos prémios de desempenho aos trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo. Na verdade, atendendo a que a LVCR se aplica a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respetivas funções²⁹¹ poderão ser atribuídos prémios de desempenho aos trabalhadores em regime de contrato em funções públicas a termo resolutivo, nos termos previstos nos artigos 74.º e 75.º da mesma lei, desde que o respetivo contrato tenha duração superior a seis meses²⁹².

Nesta conformidade, a alteração de posição remuneratória assenta nos seguintes pressupostos:

- i.* Determinação por universos (carreiras, categorias, qualificação académica, etc.) e dentro de cada universo, por ordem decrescente da classificação quantitativa obtida na última avaliação do seu desempenho;
- ii.* Distribuição do montante fixado para cada universo, pela ordem mencionada, de forma que cada trabalhador altere o seu posicionamento na categoria para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que se encontra;
- iii.* Não há lugar a alteração do posicionamento remuneratório quando, não obstante reunidos os requisitos, o montante máximo dos encargos fixado para o universo em

f084b9abab44&ID=16000000, onde se conclui que:

« 28. Os trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo podem alterar o posicionamento remuneratório?

Não. Nestas situações não se opera uma efetiva integração em carreiras, atendendo ao caráter temporário do exercício das respetivas funções, pelo que não pode haver lugar a alteração do posicionamento remuneratório ao abrigo do disposto nos artigos 46.º a 48.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR), os quais se aplicam, apenas, aos trabalhadores integrados em carreiras. (Ver artigos 39.º e 40.º da LVCR)».

²⁹¹ Cfr. art. 2.º, n.º 1, da LVCR.

²⁹² Neste sentido ver FAQ's – Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações (LVCR) da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=16000000>, onde se conclui da seguinte forma:

«29. Podem ser atribuídos prémios de desempenho aos trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo?

Sim. Atendendo a que a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro se aplica a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respetivas funções (ver artigo 2.º, n.º 1, da LVCR), poderão ser atribuídos prémios de desempenho aos trabalhadores em regime de contrato em funções públicas a termo resolutivo, nos termos previstos nos artigos 74.º e 75.º da mesma lei, desde que o respetivo contrato seja por prazo superior a seis meses».

- causa se tenha previsivelmente esgotado, no quadro da execução orçamental em curso, com a alteração relativa a trabalhador ordenado superiormente;
- iv. Para efeitos do relevante (muito bom) ou adequado (bom) são também consideradas as menções superiores obtidas;
- v. Na falta de lei especial em contrário, a alteração do posicionamento remuneratório reporta -se a 1 de janeiro do ano em que tem lugar;
- vi. As alterações do posicionamento remuneratório são tornadas públicas, com a respetiva fundamentação, por afixação no órgão ou serviço e por inserção em página eletrónica.
- vii. Celebração de contrato escrito²⁹³⁻²⁹⁴⁻²⁹⁵.

Por seu turno, a atribuição de prémios de desempenho assenta nos seguintes pressupostos:

- i. Abrange os trabalhadores da unidade orgânica que tenham obtido, na última avaliação do seu desempenho (ano anterior), a menção máxima (excelente) ou a imediatamente inferior a ela (relevante /muito bom);

²⁹³ Neste sentido ver FAQ's – regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações (LVCR) da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=16000000>, onde se concluiu:

«25. A alteração do posicionamento remuneratório dos trabalhadores que transitaram para o contrato de trabalho em funções públicas exige celebração de contrato escrito?

Sim. Trata-se de uma alteração da situação jurídico-funcional do trabalhador, após ou reportada a 1 de janeiro de 2009, que ocorre depois da lista nominativa das transições e manutenções, prevista no art. 109.º. O contrato é publicado, por extrato, na 2.ª série do Diário da República (cf. n.º 3 do art. 17.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro e art. 37.º da LVCR). É também aplicável às mudanças de escalão das carreiras que ainda não foram objeto de extinção, de revisão ou de subsistência e cujos trabalhadores também transitaram para o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, com efeitos a 1 de janeiro de 2009 (cf. art. 18.º da Lei n.º 64-A/2008, 31 de dezembro)».

²⁹⁴ O art. 17.º, n.º 3, da Lei n.º 59/2008 de 11 de setembro, que aprovou o regime do contrato de trabalho em funções públicas, estabelece que: «é obrigatoriamente celebrado contrato escrito, nos termos do artigo 72.º do Regime, quando ocorra qualquer alteração da situação jurídico-funcional do trabalhador».

²⁹⁵ Aliás, o modelo de contrato a celebrar com os trabalhadores que, em 1 de janeiro de 2009, transitaram da modalidade de nomeação para a modalidade de contrato de trabalho em funções públicas, disponível na DGAEP, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=92f87be6-bd38-4eee-9585-38f9cf0d6777>, contempla uma alínea (f) que vai de encontro a esta obrigatoriedade: «Tendo ocorrido uma modificação da situação jurídico-funcional do Trabalhador motivada por uma alteração da sua posição remuneratória/ou ... , tal obriga à celebração de contrato escrito, nos termos do disposto no artigo 72.º do RCTFP».

- ii. Determinação por universos e dentro de cada universo, por ordem decrescente da classificação quantitativa obtida na última avaliação do seu desempenho;
- iii. Exclui os que no ano já tenham mudado de posição;
- iv. Distribuição do montante fixado para cada universo, pela ordem mencionada, para que cada trabalhador receba o equivalente à sua remuneração base mensal;
- v. Não há lugar a atribuição de prémio de desempenho quando, não obstante reunidos os requisitos, o montante máximo dos encargos fixado para o universo em causa se tenha esgotado com a atribuição de prémio a trabalhador ordenado superiormente;
- vi. Os prémios de desempenho estão referenciados ao desempenho do trabalhador objetivamente revelado e avaliado. Significa isto que os prémios de desempenho estão referenciados ao desempenho do trabalhador objetivamente revelado e avaliado, pelo que, apenas poderão receber prémio de desempenho os trabalhadores que, integrando o universo dos cargos, carreiras e categorias onde a atribuição de prémios pode ter lugar, tenham sido efetivamente avaliados e tenham obtido, nessa avaliação, a menção de desempenho excelente ou de desempenho relevante, não se incluindo nesse universo quer aqueles que, na ausência de avaliação, tenham optado pela última avaliação atribuída nos termos do SIADAP, quer aqueles que, não tendo avaliação anterior relevante ou pretendendo a sua alteração, tenham requerido a realização por ponderação curricular²⁹⁶;
- vii. A atribuição de prémios é tornada pública, com a respetiva fundamentação, por afixação no órgão ou serviço e por inserção na respetiva página eletrónica oficial.

²⁹⁶ Neste sentido ver FAQ's – Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações (LVCR) da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=16000000>, onde se refere que:

«18 - Podem ser atribuídos prémios de desempenho aos trabalhadores que tenham optado pela última avaliação atribuída ou que tenham sido avaliados por ponderação curricular, ao abrigo dos n.ºs 6 e 7 do artigo 42.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro?

Não. Os prémios de desempenho estão referenciados ao desempenho do trabalhador objetivamente revelado e avaliado, pelo que, apenas poderão receber prémio de desempenho os trabalhadores que, integrando o universo dos cargos, carreiras e categorias onde a atribuição de prémios pode ter lugar, tenham sido efetivamente avaliados e tenham obtido, nessa avaliação, a menção de Desempenho excelente ou de Desempenho relevante, não se incluindo nesse universo quer aqueles que, na ausência de avaliação, tenham optado pela última avaliação atribuída nos termos do SIADAP, quer aqueles que, não tendo avaliação anterior relevante ou pretendendo a sua alteração, tenham requerido a realização por ponderação curricular (ver artigo 75.º n.ºs 1 e 5 da LVCR)».

8. PROPOSTAS PARA UMA MELHOR APLICAÇÃO DO REGIME JURÍDICO

Antes de avançarmos para o tema seguinte – SIADAP 2 – entendemos assinalar algumas “insuficiências”²⁹⁷ detetadas em sede de SIADAP 1, que deverão ser evitadas, tendo em vista uma melhor aplicação do regime jurídico.

Diga-se, contudo, que parte destas “insuficiências” reporta-se à definição de objetivos e, por isso, as propostas são extensíveis ao SIADAP 3.

- i.* Uma rigorosa definição de objetivos exige que se realize um diagnóstico prévio a todo o contexto;
- ii.* Os objetivos devem ser dirigidos a resultados bem definidos e não a meras intenções;
- iii.* Os objetivos devem ser traçados sempre como melhoria do desempenho e dos serviços;
- iv.* É importante definir com rigor o momento de medição do objetivo;
- v.* Perante objetivos focalizados nos prazos, deverão existir evidências do momento inicial e final;
- vi.* Deve definir-se com rigor o horizonte temporal do objetivo, quando este é válido para um horizonte temporal diferente do ano civil;
- vii.* Não devem ser definidos objetivos que dependem fortemente de uma “procura externa não influenciável”, nem devem ser aceites objetivos excessivamente influenciáveis por outras unidades orgânicas;
- viii.* Deve ser evitada a definição de todos os objetivos como individuais ou como partilhados; quer porque, em primeiro lugar se forem todos partilhados, para além de se pôr em causa o espírito da avaliação que visa aferir o resultado do desempenho individual, será, certamente, muito difícil diferenciar desempenhos; quer ainda porque, em segundo lugar, se forem todos individuais, esta situação pode potenciar comportamentos individualistas no seio da equipa, onde se pretende que haja partilha, trabalho de equipa e cooperação;
- ix.* Cada dirigente deve assegurar o desdobramento dos seus objetivos para os

²⁹⁷ Estas “insuficiências” resultam, sobretudo, de uma reflexão efetuada no âmbito da implementação do SIADAP no município de Vila Verde.

- trabalhadores enquadrados nos níveis hierárquicos inferiores;
- x. Deve ser evitada a definição de objetivos focalizados na “elaboração de documentos”. Deverá optar-se por “elaborar, assegurar a aprovação e iniciar a implementação até ...”;
 - xi. Deve evitar-se objetivos focalizados na “revisão de documentos existentes” e privilegiar os aspetos inovadores;
 - xii. Deverão ser minimizados objetivos tais como “% de obras para as quais o prazo foi cumprido” se não existir certeza quanto à definição do prazo para todas as obras, ou pelo menos para as principais;
 - xiii. Objetivos tais como “cumprir integralmente os prazos acordados para as principais atividades da unidade orgânica” só são medíveis se os prazos estiverem inequivocamente definidos;
 - xiv. Devem ser arquivados os registos dos cálculos “auxiliares” em condições de poderem ser posteriormente auditáveis;
 - xv. Devem ser evitados objetivos do género “realizar 3 atividades culturais”, devendo optar-se pela seguinte redação: “% de atividades culturais realizadas no prazo planeado”;
 - xvi. Não é aceitável que se faça uma proposta de alteração a um objetivo depois de ultrapassado o prazo;
 - xvii. Quando é aprovada alguma alteração, deve ser revista toda a reponderação e esta alteração deve ser aprovada;
 - xviii. Não se pode alterar a fórmula de cálculo do objetivo ao longo do ano, sem prévia análise e aprovação;
 - xix. Não se pode inferir da concretização de determinado objetivo estratégico se os objetivos operacionais resultantes do seu desdobramento não foram medidos ou não foram significativamente concretizados;
 - xx. Devem ser geridos com o maior cuidado os objetivos que possam ser mais influenciados por decisões políticas e a não concretização por estes motivos deve ser registada nos relatórios trimestrais;
 - xxi. Ao órgão executivo compete assegurar as condições necessárias à gestão dos objetivos. Caso tal não se concretize o dirigente pode sugerir a alteração do objetivo

no primeiro relatório trimestral, competindo ao órgão executivo analisar e decidir sobre o pedido de alterações aos objetivos, no mais curto espaço de tempo.

9. BREVE CONCLUSÃO

Ao invés do anterior regime aprovado pela Lei n.º 10/2004, o novo sistema de avaliação adotou uma efetiva cultura de coerência e de integração entre serviços, dirigentes e trabalhadores que se traduziu na introdução de um sistema de avaliação composto por três componentes: o subsistema de avaliação do desempenho dos serviços da Administração Pública; o subsistema de avaliação da do desempenho dos dirigentes da Administração Pública; e, o subsistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública.

A avaliação do desempenho das unidades orgânicas é efetuada anualmente, em articulação com o ciclo de gestão do município ou dos serviços municipalizados e abrange as unidades orgânicas que dependem diretamente dos membros do órgão executivo respetivo.

No âmbito do SIADAP 1 entendemos que a adaptação do regime jurídico previsto na Lei n.º 66-B/2007, à administração local, não decorreu da melhor forma.

Na verdade, e tal como dissemos²⁹⁸, na adaptação dos regimes legais à administração local habitualmente procede-se a pequenas alterações, que, em nosso entender, nem sempre se revelam suficiente. Com efeito, atenta a autonomia das autarquias locais, estas possuem um leque de atribuições e de competências e de uma organização própria que, muitas vezes, não se compadecem com pequenas adaptações.

Por isso, não deixamos de sublinhar que pese embora o art. 10.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 mencionar que a unidade orgânica deve apresentar o relatório de desempenho até 15 de abril, entendemos que será demasiado tarde; nessa medida, a nossa proposta vai no sentido de as unidades orgânicas apresentarem o seu relatório até ao dia 5 de abril.

²⁹⁸ Ver *supra* nota 19.

Por outro lado, considerando que, nos termos do n.º 2, do art. 60.º da Lei n.º 66-B/2007 compete ao presidente da câmara assegurar a elaboração do relatório anual da avaliação do desempenho, que integra o relatório de atividades do serviço e que este, conforme decorre da Lei n.º 169/99 de 18 de setembro deve ser presente à sessão ordinária de abril, entendemos que a avaliação das unidades orgânicas pelo membro do órgão executivo deve decorrer até ao dia 10 de abril e a respetiva ratificação pela câmara municipal até ao dia 15 de abril.

Recordamos que o dispositivo legal em referência menciona até 15 de abril, pelo que, em nosso entender, nada obsta a que o CCA, no âmbito do exercício das suas funções de coordenador de todo o procedimento avaliativo, possa fazer uma melhor gestão dos prazos, tendo em vista a melhor adequação à realidade do município em causa e uma melhor aplicação do regime jurídico.

Por fim, entendemos realçar a intervenção do órgão executivo na implementação do SIADAP 1, a quem compete assegurar as condições necessárias à gestão dos objetivos.

.

CAPÍTULO IV

SIADAP 2 – SUBSISTEMA DE AVALIAÇÃO DOS DIRIGENTES

1. NOTA INTRODUTÓRIA: O REGIME JURÍDICO DOS CARGOS DIRIGENTES NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

O estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, local e regional do Estado, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e alterado pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, insere-se numa cultura de mérito e de exigência transversal a toda a Administração Pública, visando que a atuação dos titulares de cargos dirigentes seja orientada por critérios de qualidade, responsabilidade, eficácia e eficiência, integrada numa gestão por objetivos e orientada para a obtenção de resultados²⁹⁹⁻³⁰⁰.

A Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto e aplica-se aos serviços e organismos da administração direta do Estado³⁰¹; aos institutos públicos³⁰²; às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira³⁰³; e, à administração local³⁰⁴.

Os cargos dirigentes qualificam-se em cargos de direção superior e cargos de direção intermédia e, em função do nível hierárquico e das competências e responsabilidades que

²⁹⁹Cfr. artigos 3.º, 4.º e 5.º da Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto.

³⁰⁰ A Lei n.º 64/2011 de 22 de dezembro modifica os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, e à quinta alteração à Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado.

³⁰¹ Cfr. Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, alterada pela L n.º 51/2005, de 30 de agosto e alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril.

³⁰² Salvo no que respeita às matérias específicas reguladas pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro – Lei-Quadro dos Institutos Públicos – alterada pelo DL n.º 200/2006, de 25 de outubro e alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril.

³⁰³ Sem prejuízo da publicação de diploma legislativo regional que o adapte às especificidades orgânicas do pessoal dirigente da respetiva administração regional: Região Autónoma da Madeira – Decreto Legislativo Regional n.º 27/2006/M, de 14 de julho; Região Autónoma dos Açores – Decreto Legislativo Regional n.º 2/2005/A, de 9 de maio, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/2006/A, de 6 de janeiro.

³⁰⁴ Mediante Decreto-Lei de adaptação – Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de abril, alterado e republicado pelo DL n.º 104/2006, de 7 de junho.

lhes estão cometidas, subdividem-se, os primeiros, em dois graus, e os segundos, em tantos graus quantos os que a organização interna exija.

São, designadamente, cargos de direção superior de 1.º grau os de diretor-geral, secretário-geral, inspetor-geral e presidente e cargos de 2.º grau os de subdiretor geral, secretário-geral-adjunto, subinspetor-geral e vice-presidente.

São, designadamente, cargos de direção intermédia de 1.º grau os de diretor de serviços e cargos de 2.º grau os de chefe de divisão.

Por seu turno, o art. 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2004 define os cargos dirigentes das câmaras municipais, nos seguintes termos: o diretor municipal, que corresponde a cargo de direção superior do 1.º grau; o diretor de departamento municipal, que corresponde a cargo de direção intermédia do 1.º grau; e, o chefe de divisão municipal, que corresponde a cargo de direção intermédia do 2.º grau.

Os diplomas orgânicos ou estatutários dos serviços e entidades públicas estabelecem, expressamente, a qualificação e grau dos respetivos cargos dirigentes, a respetiva designação, bem como, tratando-se de cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior, as correspondentes competências³⁰⁵.

Na administração local, temos, assim, definido o âmbito de aplicação do SIADAP 2:

- i. Dirigentes superiores: diretores municipais;
- ii. Dirigentes intermédios: diretores de departamento; chefes de divisão; dirigentes intermédios de 3.º grau ou inferior; chefes de equipas multidisciplinares.

2. PERIODICIDADE DA AVALIAÇÃO DOS DIRIGENTES

Nos termos do disposto no art. 29.º da Lei n.º 66-B/2007, os dirigentes possuem “três” tipos de avaliação, como a seguir identificamos:

- i. A avaliação global do desempenho dos dirigentes

A avaliação global do desempenho dos dirigentes superiores e intermédios é

³⁰⁵ Ver *supra* parte II, capítulo III, 1.

feita no termo das respetivas comissões de serviço, conforme o respetivo estatuto ou no fim do prazo para que foram nomeados;

ii. A avaliação do desempenho com efeitos na carreira de origem

A avaliação do desempenho dos dirigentes superiores e intermédios realizada nos termos do título II da Lei n.º 66-B/2007, não produz, em regra, quaisquer efeitos na respetiva carreira de origem³⁰⁶, contrariamente ao que sucedia na anterior legislação que estabelecia que os resultados da avaliação contavam para a evolução na carreira de origem. Para efeitos de carreira os dirigentes optam pela avaliação anterior ou solicitam a avaliação por ponderação curricular³⁰⁷;

iii. A avaliação intercalar dos dirigentes

O desempenho dos dirigentes superiores e intermédios é objeto de avaliação intercalar, efetuada anualmente nos termos da Lei n.º 66-B/2007. De acordo com o n.º 3 do art. 29.º da referida lei o período de avaliação intercalar corresponde ao ano civil, pressupondo o desempenho como dirigente por um período não inferior a seis meses, seguidos ou interpolados.

De seguida, iremos analisar cada um dos tipos de avaliação mencionados na avaliação dos dirigentes com efeitos na carreira de origem e a avaliação intercalar.

3. A AVALIAÇÃO GLOBAL DO DESEMPENHO DOS DIRIGENTES

Conforme referimos a avaliação global do desempenho dos dirigentes superiores e intermédios é feita no termo das respetivas comissões de serviço, conforme o respetivo estatuto ou no fim do prazo para que foram nomeados.

Nos termos do n.º 2, do art. 23.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação dada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, *ex vi*, Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 104/2006, de 7 de junho, a renovação da comissão de serviço do dirigente da administração local dependerá da análise circunstanciada do respetivo

³⁰⁶ Cfr. art. 29.º, n.ºs 4 e 6 da Lei n.º 66-B/2007.

³⁰⁷ Cfr. artigos 29.º, n.º 5, e 42.º, n.ºs 5 a 7 da Lei n.º 66-B/2007.

desempenho e dos resultados obtidos, a qual terá como referência o processo de avaliação do dirigente (cessante), assim como de um relatório de demonstração das atividades prosseguidas e dos resultados obtidos no âmbito dessa mesma comissão.

4. A AVALIAÇÃO DOS DIRIGENTES COM EFEITOS NA CARREIRA DE ORIGEM

A avaliação dos dirigentes com efeitos na carreira de origem sofreu uma evolução profunda desde a sua consagração na Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro até à presente data.

Por isso, vamos analisar, em primeiro lugar, o “direito à carreira” no domínio da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro e o “direito à carreira” nos termos do art. 29.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação dada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e, posteriormente, a avaliação dos dirigentes com efeitos na carreira de origem no âmbito da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

4.1 O “DIREITO À CARREIRA” NO DOMÍNIO DA LEI N.º 2/2004, DE 15 DE JANEIRO

Após consagrar, no art. 28.º, um princípio genérico de “salvaguarda de direitos”, a Lei n.º 2/2004 estabelecia, no n.º 1 do art. 29.º³⁰⁸ que «o tempo de serviço prestado no exercício de cargos dirigentes conta, para todos os efeitos legais, como prestado no lugar de origem,

³⁰⁸ O art. 29.º, sob a epígrafe “direito de acesso na carreira”, estabelecia que:

«1 - O tempo de serviço prestado no exercício de cargos dirigentes conta, para todos os efeitos legais, como prestado no lugar de origem, designadamente para promoção e progressão na carreira e categoria em que o funcionário se encontra integrado.

2 - Quando o tempo de serviço prestado em funções dirigentes corresponda ao módulo de tempo necessário à promoção na carreira, o funcionário tem direito, findo o exercício de funções dirigentes, ao provimento em categoria superior com dispensa de concurso, a atribuir em função do número de anos de exercício continuado naquelas funções.

3 - A aplicação do disposto no número anterior aos titulares de cargos dirigentes integrados em corpos especiais ou em carreiras de regime especial depende da verificação de todos os requisitos fixados nas respetivas leis reguladoras para o acesso na carreira.

4 - O tempo de serviço prestado em regime de substituição e de gestão corrente, nos termos da presente lei, conta para efeitos do disposto no n.º 2.

5 - No caso de ter ocorrido mudança de categoria ou de carreira na pendência do exercício do cargo dirigente, para efeitos do cômputo do tempo de serviço referido no n.º 2, releva apenas o prestado em funções dirigentes a partir da data de provimento na nova categoria.

6 - Os funcionários que beneficiem do disposto no n.º 2 têm direito à remuneração pela nova categoria e escalão desde a data da cessação do exercício de funções dirigentes».

designadamente para promoção e progressão na carreira e categoria em que o funcionário se encontra integrado».

Acrescentando o n.º 2 do mesmo normativo que, «quando o tempo de serviço prestado em funções dirigentes corresponda ao módulo de tempo necessário à promoção na carreira, o funcionário tem direito, findo o exercício de funções dirigentes, ao provimento em categoria superior com dispensa de concurso, a atribuir em função do número de anos de exercício continuado naquelas funções».

De notar que, desde a entrada em vigor da Lei n.º 49/99, de 22 de junho, e do Decreto-Lei n.º 514/99, de 24 de novembro a categoria a que o dirigente tinha direito, no final da comissão de serviço, era encontrada a partir da categoria que este detivesse, à data da cessação do exercício de funções dirigentes, não se agregando o tempo de serviço que o trabalhador eventualmente já detinha na categoria, apenas sendo valorizado o tempo continuado de serviço, prestado em funções dirigentes, tendo este trabalhador direito a categoria superior à que detinha, se possuísse em comissão de serviço³⁰⁹, tempo igual ao exigido para promoção na respetiva carreira.

No caso de ter ocorrido mudança de categoria ou de carreira na pendência do exercício do cargo dirigente, para efeitos do cômputo do tempo de serviço referido no n.º 2 do art. 29.º não relevava o tempo prestado em funções dirigentes que tenha sido contado no procedimento que gerou a mudança de categoria ou de carreira.

³⁰⁹ Esta figura (comissão de serviço) é utilizada no preenchimento de cargos dirigentes, quando “os indivíduos que vão ocupá-los possuem já investidura vitalícia ou definitiva em potros lugares, que mantêm cativos”; e a sua justificação “ é por demais evidente: se um indivíduo que possui estabilidade num emprego público vai, em virtude do interesse público, ocupar um outro lugar com investidura provisória, temporária ou transitória, há que salvaguardar-lhe o direito adquirido no lugar que ocupa até à investidura no novo lugar se converter em definitiva ou (quando não haja hipótese disso) até ao regresso, ao lugar de origem” (v. os pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 47/96, de 31 de outubro e n.º 27/97, de 20 de novembro de 1997).

As garantias consagradas, pelo legislador ordinário, do *direito de não ser prejudicado pelo exercício de cargos públicos*, encontram-se previstas no n.º 2 do artigo 50.º da CRP, nos seguintes termos: «ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, no seu emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos».

Tal como assinalam Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pág. 273, «a proibição de prejuízos «implica, designadamente: (a) *garantia de estabilidade no emprego*, com a consequente proibição de discriminação ou favorecimento na colocação ou emprego; (b) *garantia dos direitos adquiridos* e, consequentemente proibição da lesão das posições alcançadas (benefícios sociais, progressão na carreira, antiguidade); (c) *direito a retomar as funções* exercidas à data da posse para os cargos públicos (as quais, portanto, só podem ser providas a título interino enquanto durar o cargo público)».

Decorre da conjunção das normas referidas que, após a cessação do desempenho de um cargo dirigente, e em função do tempo desse desempenho – suposto que corresponda, no mínimo, ao módulo de tempo necessário à promoção na carreira – haveria que determinar, em primeira linha, a categoria do reposicionamento do funcionário e, de seguida, o escalão a que, dentro desta, ele teria direito.

Bem pelo contrário, quando o tempo de desempenho de um cargo dirigente não atingisse esse mínimo, já o mesmo relevava, apenas, para determinação do escalão de reposicionamento na categoria originária e, também, para efeitos de reunião do requisito de tempo exigido por lei para admissão a concurso de acesso ou promoção.

Regulando a efetivação do direito de acesso na carreira o n.º 3 do art. 30.º³¹⁰ da Lei n.º 2/2004 estabelecia que «o estabelecido nos números anteriores (ou seja, a adoção dos procedimentos processuais tendentes à citada efetivação) pode ter lugar, a requerimento do interessado, independentemente da cessação do exercício de funções dirigentes, quando se trate da categoria mais elevada da carreira».

Contudo, o n.º 3, do art. 29.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro³¹¹, que aprovou a Lei do Orçamento de Estado, veio estender essa possibilidade a quem ainda não se

³¹⁰ O art. 30.º, sob a epígrafe “efetivação do direito de acesso na carreira”, estabelecia que:

«1 - O acesso na carreira a que se refere o n.º 2 do artigo anterior efetiva-se mediante despacho do dirigente máximo do serviço ou organismo de origem, precedido de confirmação dos respetivos pressupostos pela secretaria-geral ou pelo serviço central competente em matéria de recursos humanos do respetivo ministério.

2 - A aplicação do disposto no número anterior a funcionários não integrados em carreira com dotação global ou nos casos em que, por acordo dos interessados, a promoção seja feita em quadro diverso do de origem, faz-se por provimento em lugar vago ou, se necessário, em lugar a aditar automaticamente ao quadro de pessoal, a extinguir quando vagar.

3 - O estabelecido nos números anteriores pode ter lugar, a requerimento do interessado, independentemente da cessação do exercício de funções dirigentes, quando se trate da categoria mais elevada da carreira».

³¹¹ O art. 29.º veio introduzir alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, nos seguintes termos:

«1 — Os artigos 2.º, 18.º, 20.º, 21.º, 23.º, 29.º, 31.º e 33.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, passam a ter a seguinte redação:

(...)

Artigo 29.º

Direito à alteração de posicionamento remuneratório na categoria de origem

1 — O exercício continuado de cargos dirigentes por períodos de três anos, em comissão de serviço, em substituição ou em gestão corrente, confere ao respetivo titular o direito à alteração para a ou as posições remuneratórias imediatamente seguintes da respetiva categoria de origem, correspondendo uma alteração a cada período.

2 — A aplicação do disposto no número anterior a dirigentes integrados em carreiras especiais depende da verificação de outros requisitos, fixados na lei especial que estruture a respetiva carreira, que não sejam relacionados com o tempo de permanência nas posições remuneratórias e ou com a avaliação do desempenho correspondente.

encontrasse na categoria mais elevada, ao estabelecer que «o disposto na anterior redação dos artigos 29.º e 30.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, é tomado em consideração para efeitos do reposicionamento remuneratório do dirigente na categoria, nos termos do artigo 104.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, quando ainda não fosse titular da categoria superior da respetiva carreira».

Ou seja, para efeitos de transição, os serviços procederam à verificação dos requisitos de tempo de serviço, à confirmação da avaliação de desempenho e do tempo de exercício de funções dirigentes, e atribuíram a categoria e o escalão a que o trabalhador teria direito

3 — Quando, no decurso do exercício do cargo dirigente, ocorra uma alteração do posicionamento remuneratório na categoria de origem em função da reunião dos requisitos previstos para o efeito na lei geral, ou alteração de categoria ou de carreira, para efeitos de cômputo dos períodos referidos no n.º 1, releva apenas sem prejuízo do disposto no número seguinte, o tempo de exercício subsequente a tais alterações.

4 — Quando a alteração de categoria ou de carreira pressuponha a reunião de requisito relativo a tempo de serviço, no cômputo dos períodos referidos no n.º 1, só não releva o tempo de exercício de cargos dirigentes que tenha sido tomado em consideração no procedimento que gerou aquela alteração.

5 — O direito à alteração de posicionamento remuneratório é reconhecido, a requerimento do interessado, por despacho do dirigente máximo do órgão ou do serviço de origem, precedido de confirmação dos respetivos pressupostos pela secretaria-geral ou pelo departamento ministerial competente em matéria de recursos humanos.

6 — A remuneração pelo novo posicionamento remuneratório tem lugar desde a data da cessação do exercício do cargo dirigente.

3 — O disposto na anterior redação dos artigos 29.º e 30.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, é tomado em consideração para efeitos do reposicionamento remuneratório do dirigente na categoria, nos termos do artigo 104.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, quando ainda não fosse titular da categoria superior da respetiva carreira.

4 — O tempo de exercício de cargo dirigente que não possa ser tomado em consideração, nos termos do número anterior, por razão diferente da de o dirigente ser titular da categoria superior da respetiva carreira, é contado para efeitos do disposto no artigo 29.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pela presente lei.

5 — Para vigorarem até ao cumprimento do disposto no n.º 6 do artigo 2.º, no n.º 2 do artigo 20.º e no n.º 6 do artigo 31.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, com a redação dada pela presente lei, são aprovados despachos conjuntos pelos membros do Governo competentes e pelos membros responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, dando execução, na parte dela carecida, ao previsto naquelas disposições legais.

6 — Até à publicação dos despachos referidos no número anterior, os cargos dirigentes em causa não podem ser ocupados.

7 — Encontrando -se ocupados os cargos referidos no número anterior, cessa a comissão de serviço dos seus atuais titulares quando os despachos ali referidos não sejam publicados no prazo de um ano contado do início de vigência da presente lei.

8 — O despacho conjunto que, nos termos do n.º 5, dê execução ao disposto no n.º 6 do artigo 31.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, é aplicável aos atuais titulares dos cargos dirigentes em causa.

9 — Sem prejuízo do disposto nos n.os 7 e 8, as alterações ora efetuadas às normas estatutárias do pessoal dirigente não se aplicam às comissões de serviço que se encontrem em curso, as quais se mantêm nos seus precisos termos, designadamente no que respeita à remuneração.

10 — O disposto no presente artigo prevalece sobre quaisquer leis especiais».

por aplicação das regras do respetivo estatuto e da carreira, efetuando, assim, a transição por referência a essa categoria e escalão.

Para o efeito, cada dirigente máximo proferiu um despacho fundamentando as condições de atribuição da categoria e escalão e o tempo sobrance de exercício de funções dirigentes. Este despacho deveria figurar nas observações à lista nominativa de transição.

Relacionado com este assunto, e que, também, merece uma breve alusão, coloca-se a questão do congelamento da contagem do tempo de serviço para efeitos de progressão na carreira. A razão pelo que optámos por trazer à colação esta questão prende-se com a recorrente confusão entre os conceitos jurídicos: “promoção” e “progressão”.

Com efeito, a Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto, veio determinar a não contagem do tempo de serviço dos funcionários e agentes da Administração Pública, para efeitos de progressão, em todas as carreiras, cargos e categorias, tendo entrado em vigor em 30 de agosto de 2005. Estabelecia o n.º 1 do seu art. 1.º que, entre a data de entrada em vigor deste diploma legal e 31 de dezembro de 2006, o tempo de serviço não contava para efeitos de progressão.

Considerando que o legislador soube exprimir o seu pensamento em termos adequados e atendendo ao facto de a terminologia empregue nesta lei encontrar uma correspondência direta com o conceito jurídico de “progressão”, previsto no art. 19.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de outubro – o qual se traduz num mecanismo de evolução remuneratória que se processa por mudança de escalão dentro da categoria que um determinado funcionário já detém – constituiu entendimento pacífico que o dito “congelamento” não incidiu sobre a promoção (entendida esta como o acesso de um funcionário à categoria imediatamente superior àquela de que é detentor, conforme esclarece o n.º 1 do art. 16.º do decreto-lei acima referido). Tal significa que o tempo de serviço na categoria podia ser contado para efeitos de promoção a categoria superior³¹².

É evidente que só nas situações em que o tempo de serviço permitia atingir o topo da carreira é que se verificava a relevância do tempo de serviço para efeitos de progressão (mudança de escalão). Com efeito, enquanto não se chegava a esse ponto, porque os módulos de tempo para promoção e progressão tinham ambos a mesma duração, caso se

³¹²Neste sentido ver Informação n.º INT-VPGR/2005/10927, de 02/12/2005, da Direção Regional de Organização e Administração Pública, consultável em : www.azores.gov.pt/Portal/pt/entidades/vp-droap/.

dispusesse de tempo de serviço ele serviria, em primeira linha para promoção. E, se houvesse tempo sobrando, só depois para progressão. Daí que o tempo de serviço só tinha verdadeiro relevo em matéria de progressão quando era atingido o topo da carreira.

Por sua vez, a Lei n.º 53-C/2006, de 29 de dezembro, veio determinar a prorrogação, até 31 de dezembro de 2007, da vigência das medidas aprovadas pela Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto, tendo, em conformidade, estabelecido, que, a partir de 01 de janeiro de 2008, a progressão «se opera segundo as regras para alteração do posicionamento remuneratório previstos em lei que (...) defina e regule os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações, produzindo efeitos a partir daquela data»³¹³.

Por seu turno, o artigo 25.º da Lei n.º 64-A/2008³¹⁴ introduziu alterações ao regime de cargos dirigentes, retirando-lhes o direito à carreira.

Com efeito, para além de revogar o art. 29.º da Lei n.º 2/2004 determinou que o regime constante desse mesmo no art. 29.º se mantivesse aplicável aos titulares dos cargos dirigentes designados até ao fim do respetivo prazo, nele não incluindo eventuais renovações posteriores.

De acordo com o n.º 3 do art. 29.º da Lei n.º 64-A/2008, o disposto na anterior redação dos artigos 29.º e 30.º da Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro foi tomado em consideração para efeitos do reposicionamento remuneratório do dirigente na categoria, nos termos do art. 104.º da LVCR, quando ainda não fosse titular da categoria superior da respetiva carreira³¹⁵.

³¹³ A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro - LVCR - veio definir e regular os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

³¹⁴ O art.º 25.º veio estabelecer que:

«2- É revogado o artigo 29.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.º 51/2005, de 30 de agosto, e 64-A/2008, de 31 de dezembro.

3 -O disposto no artigo 29.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, e 64-A/2008, de 31 de dezembro, mantém-se aplicável aos titulares dos cargos dirigentes atualmente designados, ainda que em substituição ou em gestão corrente, até ao fim do respetivo prazo, nele não incluindo eventuais renovações posteriores».

³¹⁵ Neste sentido ver FAQ's – estatuto do pessoal dirigente - da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em, <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=28000000>, onde se referiu o seguinte:

«10. As alterações ao estatuto do pessoal dirigente, introduzidas pela Lei n.º 64/2008, de 31 de dezembro, a vigorar a partir de 1 de janeiro de 2009, aplicam-se às comissões de serviço iniciadas antes daquela data e que se encontrem em curso?»

Sim, apenas e na medida em que o tempo de exercício de funções dirigentes não tenha sido tomado em consideração para aplicação do n.º 3 do artigo 29.º da Lei 64-A/2008 (direito à carreira), norma aplicável apenas aos dirigentes não detentores da categoria de topo de carreira.

No que toca à progressão nos escalões remuneratórios cumpre chamar à colação o n.º 4, do art. 117.º da LVCR, o qual determina que, a partir de 1 de março de 2008, as alterações de posicionamento remuneratório se processam nos termos previstos nos artigos 46.º a 48.º e 113.º deste normativo. Acresce que o n.º 7 do art. 46.º da LVCR refere expressamente que as alterações do posicionamento remuneratório se reportam a 1 de janeiro do ano em que tem lugar, na falta de lei especial em contrário.

Assim, face às novas regras da LVCR não releva, atualmente, o tempo de serviço mas sim a avaliação que o trabalhador logrou alcançar, em conformidade com o disposto nos artigos 46.º a 48.º desta lei, ou seja, e dito de outro modo, a progressão deve efetuar-se nos termos definidos nos referidos artigos 46.º a 48.º da LVCR.

Do exposto decorre que os dirigentes foram, com efeitos a 1 de janeiro de 2009, posicionados na escala salarial da respetiva carreira de origem³¹⁶, sendo que, para efeitos desta transição³¹⁷, o dirigente foi posicionado à data de 31/12/2008, na categoria que lhe cabia, caso não estivesse na categoria de topo, por aplicação da redação “antiga” do art. 29.º da Lei n.º 2/2004.

Assim, foi contabilizado o tempo de serviço prestado em cargo dirigente até 31/12/2008 e se desse tempo, agregado em módulos de promoção houvesse lugar à integração em categoria superior àquela que o dirigente detinha à data em que foi nomeado, seria essa a categoria a ter em conta para efeitos de posicionamento remuneratório na “nova” carreira de técnico superior; caso o dirigente não detivesse o tempo necessário para esta “promoção automática” transitava para a tabela remuneratória da carreira técnica superior tendo por base a categoria de origem, ou seja, aquela que detinha antes de ser nomeado no cargo de dirigente³¹⁸.

Neste caso, o tempo de funções dirigentes remanescente, anterior a 1 de janeiro de 2009, releva para o cômputo do módulo de três anos de exercício continuado de cargos dirigentes, para efeitos de alteração de posicionamento remuneratório.

Caso se trate de dirigentes já detentores da carreira de topo da carreira, releva apenas o tempo de exercício de funções dirigentes posterior a 1 de janeiro de 2009».

³¹⁶ Em regra, a de técnico superior que a partir daquela data passou a ter “configuração” prevista no anexo da Lei n.º 121/2008 e no anexo I do Decreto Regulamentar n.º 14/2008, de 31/07.

³¹⁷ Prevista no art.º 104.º da LVCR.

³¹⁸ Refira-se que antes da entrada em vigor da LVCR, o n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de dezembro, na redação introduzida pela Lei n.º 44/99, de 11 de junho, impedia que os chefes de repartição, reclassificados em técnico superior, e que não detivessem licenciatura ou curso superior que conferisse esse grau, de ascenderam a uma categoria acima á de técnico superior principal. Nessa medida os técnicos superiores reclassificados não puderam ser posicionados em 31 de dezembro de 2008, em categoria

4.2 AVALIAÇÃO DOS DIRIGENTES COM EFEITOS NA CARREIRA DE ORIGEM NO ÂMBITO DA LEI N.º 66-B/2007, DE 28 DE DEZEMBRO

Como vimos, na vigência do anterior SIADAP, aprovado pela Lei n.º 2/2004, os resultados da avaliação de desempenho contavam para a evolução na carreira de origem.³¹⁹ De realçar que não existiam percentagens para diferenciação do desempenho dos dirigentes intermédios.

Contudo, atualmente, e tal como prevê o n.º 5 do art. 29.º da Lei n.º 66-B/2007, a avaliação do desempenho dos dirigentes superiores e intermédios realizada nos termos do título III³²⁰ desta lei, não produz quaisquer efeitos na respetiva carreira de origem.

Com efeito, a avaliação do desempenho, com efeitos na carreira de origem, dos trabalhadores que exercem cargos dirigentes é realizada anualmente nos termos dos n.ºs 5 a 7 do art. 42.º e do art. 43.º da L n.º 66-B/2007, ou seja, releva a última avaliação atribuída nos termos previstos ou no n.º 3 do seu art. 85.º, podendo os trabalhadores requerer avaliação mediante ponderação curricular, caso não tenham avaliação anterior relevante ou pretendam a sua alteração³²¹.

superior, mesmo que detivessem anos excedentários. Contudo, para o futuro os trabalhadores já poderão ascender na carreira uma vez que aquele condicionalismo deixou de existir.

³¹⁹ Cfr. n.º 3 do artigo 17.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de março e n.º 2 do artigo 35.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio.

³²⁰ O título III reporta-se ao subsistema de avaliação do desempenho dos dirigentes da administração pública (SIADAP 2).

³²¹ De sublinhar, porém, que a redação do referido n.º 3 do artigo 85.º, da Lei n.º 66-B/2007, no que concerne à sua adaptação à administração local, não é muito clara. Com efeito, prescreve que «no caso previsto nos n.os 5 e 6 do artigo 42.º releva ainda, para efeitos da respetiva carreira, a última avaliação atribuída nos termos: a) do SIADAP aprovado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março; b) dos sistemas de avaliação aprovados ao abrigo do n.º 3 do artigo 2.º e do artigo 21.º da lei referida na alínea anterior que estabeleçam percentagens de diferenciação em observância do princípio de diferenciação de desempenhos consagrado no artigo 15.º do mesmo diploma legal; c) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 15/2006, de 26 de abril». O artigo 2.º, n.º 3 da Lei n.º 10/2004, de 22 de março alude à sua «adaptação aos funcionários, agentes e demais trabalhadores da administração local e da administração regional autónoma, através, respetivamente, de decreto regulamentar e decreto regulamentar regional das Assembleias Legislativas Regionais» e o artigo 15.º da mesma lei determina que «a aplicação do SIADAP implica a diferenciação de desempenhos numa perspetiva de maximização da qualidade dos serviços prestados, devendo em conformidade ser estabelecidas percentagens máximas para atribuição das classificações mais elevadas em cada organismo». Assim, à primeira vista, parece retirar aos dirigentes da administração local, a possibilidade de poderem fazer relevar, para efeitos de carreira, a última avaliação atribuída no âmbito da Lei n.º 10/2004, porquanto a avaliação destes não estabelecia percentagens. Naturalmente que tal solução violaria o princípio da igualdade entre dirigentes no seio da Administração Pública. Este é mais um dos exemplos menos felizes no que concerne à adaptação da lei geral à administração local.

Assim, as avaliações do pessoal dirigente das autarquias locais, efetuadas ao abrigo da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, relevam para efeitos de carreira para o ano de 2010 (e seguintes), caso o mesmo pessoal não requeira a realização de avaliação por ponderação curricular³²².

Refira-se que a avaliação do desempenho do pessoal dirigente superior e intermédio realizada nos termos do título III da Lei n.º 66-B/2007³²³ e a avaliação do desempenho com efeitos na carreira de origem dos trabalhadores que exercem funções públicas, constituem realidades distintas e autónomas sendo que, tanto a avaliação em sede de SIADAP 2 como a avaliação em sede de SIADAP 3, estão sujeitas a percentagens, as quais obedecem, contudo, a regimes distintos e são independentes entre si.

Com efeito, a diferenciação de desempenhos prevista no n.º 5 do art. 37.º da Lei n.º 66-B/2007 reporta-se à avaliação pelo desempenho de cargos dirigentes e à diferenciação em sede de SIADAP 2, enquanto que à avaliação do pessoal dirigente com efeitos na carreira de origem se aplica a diferenciação prevista no art. 75.º da mesma lei, para efeitos de diferenciação de desempenhos em sede de SIADAP 3, sendo contudo de salientar, que, não são considerados para efeitos de aplicação da quota de 25% para desempenho relevante, os trabalhadores que possam e queiram fazer relevar para o ano em causa a sua última avaliação atribuída³²⁴⁻³²⁵.

³²² A avaliação por ponderação curricular será abordada *infra* no capítulo V, 1., no âmbito do SIADAP 3.

³²³ Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2).

³²⁴ Cfr. art. 42.º, n.º 6 da Lei n.º 66-B/2007, art. 21.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de março, art. 41.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho e art. 37.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.

³²⁵ Neste sentido ver FAQ's – SIADAP (Lei n.º 66-b/2007, de 28 de dezembro) - da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?objid=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&id=13000000>, onde se refere:

«3. Qual o universo dos trabalhadores a considerar para efeitos da aplicação das percentagens de 25% para Desempenho Relevante e de 5% para Desempenho excelente (artigo 75.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro e artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho)?

O universo de incidência das percentagens de 25% para Desempenho Relevante e de 5% para Desempenho excelente é constituído pelos trabalhadores a desempenhar funções no serviço que reúnam os requisitos de avaliação fixados no n.º 2 do artigo 42.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, e pelos trabalhadores que requeiram avaliação por ponderação curricular, nos termos do n.º 7 do mesmo preceito legal. Não são considerados para efeitos de aplicação das percentagens os trabalhadores que possam e queiram fazer relevar a última avaliação que lhes tenha sido atribuída (ver artigo 42.º, n.º 6 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, e artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho)».

5. AVALIAÇÃO INTERCALAR DO DESEMPENHO DOS DIRIGENTES SUPERIORES

Tal como referimos, os cargos dirigentes qualificam-se em cargos de direção superior e cargos de direção intermédia e, em função do nível hierárquico e das competências e responsabilidades que lhes estão cometidas, subdividem-se, os primeiros, em dois graus, e os segundos, em tantos graus quantos os que a organização interna exija.

O art. 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2004 define os cargos dirigentes das câmaras municipais, nos seguintes termos: o diretor municipal, que corresponde a cargo de direção superior do 1.º grau; o diretor de departamento municipal, que corresponde a cargo de direção intermédia do 1.º grau; e, o chefe de divisão municipal, que corresponde a cargo de direção intermédia do 2.º grau.

5.1 PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO

Conforme previsto no art. 14.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 a avaliação do desempenho dos diretores municipais integra-se no ciclo de gestão do município e efetua-se com base nos seguintes parâmetros:

- i.* Grau de cumprimento dos compromissos constantes das respetivas cartas de missão, tendo por base os indicadores de medida fixados para a avaliação dos resultados obtidos em objetivos de eficácia, eficiência e qualidade nelas assumidos e na gestão dos recursos afetos à unidade orgânica;
- ii.* Competências de liderança, de visão estratégica e de gestão demonstradas.

Relativamente às competências, cumpre destacar que, ao contrário do sucede com os dirigentes intermédios, os quais possuem as suas competências fixadas na Portaria n.º 1633/2007, para os dirigentes superiores estas não se encontram definidas, facto que, em nosso entender introduz bastante subjetividade na avaliação do desempenho e deveria ser suprimida pelo legislador.

5.2 AVALIAÇÃO INTERCALAR

Determina o art. 15.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 que a avaliação intercalar é efetuada até 15 de abril de cada ano. Para o efeito, deve o dirigente superior remeter ao presidente da câmara municipal, vereador ou, nos serviços municipalizados, membro do conselho de administração de que dependa, um relatório sintético. Neste relatório deve explicitar-se a evolução dos resultados de eficácia, eficiência e qualidade obtidos face aos compromissos fixados na carta de missão do dirigente para o ano em apreço em relação a anos anteriores e os resultados obtidos na gestão de recursos humanos, evidenciando o resultado global da aplicação do SIADAP 2 e SIADAP 3, incluindo expressamente a distribuição equitativa das menções qualitativas atribuídas, no total e por carreira.

De acordo com o regulado no art. 31.º da Lei n.º 66-B/2007, por despacho do dirigente máximo do serviço podem ainda concorrer como elementos informadores da avaliação de cada dirigente superior as avaliações sobre ele efetuadas pelos dirigentes que dele dependam.

Esta avaliação obedece às seguintes regras: é uma avaliação facultativa; não é identificada; tem carácter de informação qualitativa; é orientada por questionário padronizado.

Relativamente ao prazo de entrega do relatório, e tal como já referimos³²⁶, entendemos que o CCA deverá fixar como data limite o dia 5 de abril. Apesar do n.º 1 do art. 15.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 mencionar que a unidade orgânica deve apresentar o relatório sintético até 15 de abril, entendemos que será demasiado tarde, considerando que nos termos do n.º 2 do art. 60.º da Lei n.º 66-B/2007 compete ao presidente da câmara assegurar a elaboração o relatório anual da avaliação do desempenho, o qual integra o relatório de atividades do serviço, e que o mesmo deverá ser presente à assembleia municipal na sessão ordinária de abril.

³²⁶ Ver *supra* nota 222.

5.3 EXPRESSÃO DA AVALIAÇÃO INTERCALAR

Nos termos do disposto o art. 16.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, a avaliação intercalar do desempenho dos dirigentes superiores afere-se pelos níveis de sucesso obtidos nos parâmetros de avaliação, traduzindo-se na verificação do sucesso global com superação do desempenho previsto em alguns domínios, face às exigências do exercício do cargo traduzidas naqueles parâmetros, no cumprimento de tais exigências ou no seu incumprimento.

Pode ser atribuída aos dirigentes superiores a menção qualitativa de «desempenho excelente» a qual significa reconhecimento de mérito, com a superação global do desempenho previsto.

A diferenciação de desempenhos dos dirigentes superiores é garantida pela fixação da percentagem máxima de 5 % do total de dirigentes superiores para atribuição de distinção de mérito com reconhecimento de «desempenho excelente». Esta percentagem incide sobre o número de dirigentes superiores do município.

Em cada município, compete ao respetivo presidente da câmara municipal ou, nos serviços municipalizados, ao presidente do conselho de administração reconhecer o «desempenho excelente», assim como assegurar a harmonização dos processos de avaliação, visando garantir o respeito pela percentagem definida.

No que concerne à diferenciação dos desempenhos dos dirigentes superiores há a destacar um aspeto relevante, que não deixa de suscitar estranheza. Tal como mencionamos³²⁷, o art. 12.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 dispõe que, em cada município ou serviço municipalizado, podem ser selecionadas as unidades orgânicas que se distinguiram no seu desempenho para a atribuição do «desempenho excelente» até 20 % do conjunto das unidades orgânicas. Contudo, no que concerne aos dirigentes a percentagem é inferior: 5 % do total de dirigentes superiores. Logo, pode suceder que existam serviços classificados como tendo desempenho excelente com as consequências que daí advêm³²⁸,

³²⁷ Ver *supra* capítulo III, 7.1.

³²⁸ Recordamos que, de acordo com o disposto no art. 13.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, a atribuição da distinção de mérito pode determinar a mudança de posições remuneratórias dos trabalhadores que integram a unidade orgânica ou a atribuição de prémios.

mas, os seus dirigentes classificados com uma avaliação inferior, considerando a percentagem de 5%.

Em nosso entender, e dada a relação direta estabelecida entre os objetivos da unidade orgânica e os objetivos do dirigente, não se justifica tal diferenciação.

Refira-se, por último que o reconhecimento de mérito, bem como os resultados da avaliação que fundamentam a atribuição de prémios de gestão, são objeto de publicitação pelos meios considerados mais adequados.

5.4 AVALIADORES

Nos termos do preceituado no art. 17.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, os dirigentes superiores são avaliados pelo presidente da câmara municipal, vereador ou, nos serviços municipalizados, membro do conselho de administração de que dependam, a quem compete outorgar a carta de missão.

5.5 EFEITOS DA AVALIAÇÃO

Estabelece o artigo 34.º da Lei n.º 66-B/2007 que a avaliação do desempenho dos dirigentes superiores tem os efeitos previstos no respetivo estatuto, designadamente em matéria de atribuição de prémios de gestão e de renovação ou de cessação da respetiva comissão de serviço.

A não aplicação do SIADAP por razões imputáveis aos dirigentes máximos dos serviços, incluindo os membros dos conselhos diretivos de institutos públicos, determina a cessação das respetivas funções.

6. AVALIAÇÃO INTERCALAR DO DESEMPENHO DOS DIRIGENTES INTERMÉDIOS

Como referimos, de acordo art. 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2004, na administração local o cargo de diretor de departamento municipal corresponde a cargo de direção intermédia do 1.º grau e o chefe de divisão municipal, corresponde a cargo de direção intermédia do 2.º grau.

De referir que o art. 16.º do Decreto-Lei n.º 305/2009 introduziu alterações ao referido art. 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2004, dispondo que a estrutura orgânica municipal pode ainda prever cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior. Trata-se da criação de novos níveis hierárquicos de cargos de direção intermédia cuja previsão resultou da alteração à Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro, introduzida pelo art. 29.º da e Lei n.º 64-A/2008 e pelo art. 25.º da Lei n.º 3-B/2010 de 28 de abril.

Acresce ainda referir que no âmbito do modelo de estrutura matricial as equipas multidisciplinares³²⁹ são coordenadas por um chefe (de equipa multidisciplinar), que é designado de entre os efetivos da autarquia local com perfil adequado, atentos aos objetivos e composição orgânica. O ato que aprova a orgânica define o estatuto remuneratório por equiparação ao dos diretores de departamento municipal ou dos chefes de divisão e inclui a remuneração e despesas de representação. Não constitui um cargo dirigente, mas podem-lhe ser cometidas funções de cargo de direção intermédia equivalente pelo presidente da câmara³³⁰.

6.1 PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO

Determina o art. 18.º do Decreto-Lei n.º 18/2009 que a avaliação do desempenho dos dirigentes intermédios integra-se no ciclo de gestão do município e efetua-se com base nos seguintes parâmetros:

³²⁹ Cfr. art. 12.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro.

³³⁰ Ver *supra* parte II, capítulo III, 1.

- i. «Resultados», obtidos nos objetivos da unidade orgânica que dirige, o que significa que os objetivos a atingir são os da unidade orgânica, pelo que, o desempenho da equipa vai refletir-se na avaliação do próprio dirigente. Isto reforça a ideia da necessidade de se estabelecer um alinhamento, um compromisso, uma parceria estreita entre os colaboradores e o dirigente tendo em vista o alcance dos objetivos traçados para a respetiva unidade orgânica;
- ii. «Competências», integrando a capacidade de liderança e competências técnicas e comportamentais adequadas ao exercício do cargo³³¹.

A avaliação anual intercalar fundamenta-se na avaliação dos parâmetros, através de indicadores de medida previamente estabelecidos.

6.2 AVALIAÇÃO INTERCALAR

De acordo com o art. 19.º do Decreto-Lei n.º 18/2009, o parâmetro relativo a «Resultados» assenta nos objetivos, em número não inferior a três, anualmente negociados com o dirigente, prevalecendo, em caso de discordância, a posição do superior hierárquico.

Os resultados obtidos em cada objetivo são valorados através de uma escala de três níveis nos seguintes termos: «objetivo superado», a que corresponde uma pontuação de 5; «objetivo atingido», a que corresponde uma pontuação de 3; «objetivo não atingido», a que corresponde uma pontuação de 1.

A pontuação final a atribuir ao parâmetro «resultados» é a média aritmética das pontuações atribuídas aos resultados obtidos em todos os objetivos.

O parâmetro relativo a «competências» assenta em competências previamente escolhidas, para cada dirigente, em número não inferior a cinco. A lista de competências dos dirigentes intermédios consta da Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro.

Este parâmetro merece, quanto a nós, alguma reflexão. Com efeito, decorre do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 18/2009 que a avaliação anual intercalar fundamenta-se na avaliação dos parâmetros, através de indicadores de medida previamente estabelecidos. Todavia, os indicadores de medida estão presentes, tão-só, no parâmetro resultados e não já

³³¹Esta matéria será desenvolvida *infra* no capítulo V.

nas competências. Nessa medida, e no sentido de conferir maior objetividade à avaliação, somos de opinião que se deveriam colocar indicadores de medida, comportamentais, que permitem medir a competência³³².

Refira-se, ainda, que o presidente do órgão executivo, ouvido o conselho coordenador da avaliação, pode estabelecer, por despacho, as competências a que se subordina a avaliação dos dirigentes intermédios, escolhidas da lista de competências que consta da Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro³³³.

Cada competência é valorada através de uma escala de três níveis nos seguintes termos:

- i.* Competência demonstrada a um nível elevado, a que corresponde uma pontuação de 5;
- ii.* Competência demonstrada, a que corresponde uma pontuação de 3;
- iii.* Competência não demonstrada ou inexistente, a que corresponde uma pontuação de 1.

Quanto a nós existe alguma incoerência na equiparação de competência “não demonstrada” e competência “inexistente”. São conceitos distintos que mereciam avaliação distinta.

A pontuação final a atribuir no parâmetro «competências» é a média aritmética das pontuações atribuídas.

6.3 CLASSIFICAÇÃO FINAL

De acordo com o artigo 19.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 para a fixação da classificação final são atribuídas ao parâmetro «resultados» uma ponderação mínima de 75 % e ao parâmetro «competências» uma ponderação máxima de 25 %.

A classificação final é o resultado da média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação.

³³² A título de exemplo, dir-se-á que nos serviços certificados e no âmbito da competência «orientação para a inovação e mudança» para os dirigentes ou « adaptação e melhoria contínua» para os trabalhadores um dos indicadores poderia centrar-se na percentagem de não conformidades.

³³³ Cfr. art. 36.º n.º 6 da Lei n.º 66 -B/2007, de 28 de dezembro.

As pontuações finais dos parâmetros e a avaliação final são expressas até às centésimas e, quando possível, milésimas.

Por determinação do órgão executivo, devidamente fundamentada, podem ser fixadas ponderações diferentes em função das especificidades dos cargos ou das competências das unidades orgânicas.

6.4 CRITÉRIOS DE DESEMPATE

Nos termos do disposto no art. 84.º da Lei n.º 66-B/2007 quando for necessário proceder a desempate entre dirigentes ou que tenham a mesma classificação final na avaliação de desempenho, utilizam-se quatro critérios: em primeiro lugar, releva a avaliação obtida no parâmetro de «resultados»; em segundo, a última avaliação de desempenho anterior; depois o tempo de serviço relevante na carreira; e, por último, o tempo de serviço relevante no exercício de funções públicas.

Relativamente aos critérios de desempate, e conforme mencionámos³³⁴, em nosso entender seria conveniente que o CCA definisse outros critérios de desempate, para além dos que constam no referido art. 84.º. Há que ter em conta que os critérios definidos por lei não respondem a todas as situações de empate, e, por outro lado, somos de opinião que seria interessante definir critérios que potenciem maior motivação junto dos dirigentes.

A este respeito, entendemos que deveria privilegiar-se a valorização curricular dos trabalhadores, isto é, a formação profissional, no âmbito da competência «conhecimentos especializados e experiência». Tal como veremos adiante³³⁵ a formação dos dirigentes constitui uma área nuclear na emancipação das suas tradicionais funções de organizar, comandar e controlar e a assunção do seu papel de líder e de gestor de pessoas, assumindo-se como agente que detém capacidade para dirigir e influenciar positivamente os colaboradores para os objetivos do serviço e da organização e estimular a iniciativa e a responsabilização³³⁶.

³³⁴ Ver parte II, capítulo II, 5.2.

³³⁵ Ver *infra* capítulo VI.

³³⁶ Ver competência de «liderança e gestão de pessoas», constante da Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro.

6.5 EXPRESSÃO DA AVALIAÇÃO FINAL

Segundo o art. 37.º da Lei n.º 66-B/2007 a avaliação final é expressa em menções qualitativas em função das pontuações finais em cada parâmetro, nos seguintes termos:

- i.* «Desempenho relevante», correspondendo a uma avaliação final de 4 a 5;
- ii.* «Desempenho adequado», correspondendo a uma avaliação final de desempenho positivo de 2 a 3,999;
- iii.* «Desempenho inadequado», correspondendo a uma avaliação final de 1 a 1,999.

A atribuição da menção qualitativa de «desempenho relevante» é, por iniciativa do avaliado ou do avaliador, objeto de apreciação pelo CCA para efeitos de eventual reconhecimento de mérito, significando desempenho excelente.

Esta iniciativa e o reconhecimento devem fundamentar-se, em regra, nos seguintes pressupostos: em primeiro lugar o dirigente atingiu e ultrapassou todos os objetivos; e, em segundo lugar, o dirigente demonstrou em permanência capacidades de liderança, de gestão e compromisso com o serviço público que podem constituir exemplo para os trabalhadores

Em nosso entender, este segundo pressuposto apresenta alguma complexidade, porquanto o dirigente terá que demonstrar a permanência das capacidades de liderança, de gestão e compromisso com o serviço público, facto que poderá dificultar o acesso à menção «desempenho excelente».

A diferenciação de desempenhos é garantida pela fixação da percentagem máxima de 25 % para as menções de «desempenho relevante» e, de entre estas, 5 % do total de dirigentes intermédios do serviço para o reconhecimento do «desempenho excelente», podendo haver pelo menos um dirigente com tal reconhecimento no caso de a aplicação da referida percentagem resultar em número inferior à unidade.

À semelhança do que sucede com os dirigentes superiores, de acordo com o art. 12.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, em cada município ou serviço municipalizado, podem ser selecionadas as unidades orgânicas que se distinguiram no seu desempenho para a atribuição do «desempenho excelente» até 20 % do conjunto das unidades orgânicas.

Contudo, no que concerne aos dirigentes a percentagem é inferior: 5 % do total de dirigentes.

Logo, pode suceder que existam serviços classificados como tendo «desempenho excelente» com as consequências que daí advêm³³⁷, mas sendo os seus dirigentes classificados com uma avaliação inferior, em virtude da percentagem de 5%.

Não entendemos tal opção, porquanto decorre do art. 18.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 que a avaliação do desempenho dos dirigentes intermédios efetua-se com base no parâmetro “resultados» obtidos nos objetivos da unidade orgânica que dirige, o que significa que os objetivos a atingir são os da unidade orgânica.

De referir, por último, que o reconhecimento de mérito e a menção qualitativa e respetiva quantificação de avaliação que fundamenta a atribuição de prémio de desempenho são objeto de publicitação no serviço pelos meios considerados mais adequados.

6.6 AVALIADORES DOS DIRIGENTES INTERMÉDIOS

Os dirigentes intermédios, de acordo como o disposto no art. 20.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 são avaliados pelo superior hierárquico de que diretamente dependam.

Por despacho do presidente do órgão executivo, podem ainda concorrer como elementos informadores da avaliação dos dirigentes intermédios:

- i.* A avaliação efetuada pelos restantes dirigentes intermédios do mesmo grau e, sendo do 2.º grau, os que exercem funções na mesma unidade orgânica (avaliação feita pelos seus pares);
- ii.* A avaliação efetuada pelos dirigentes e trabalhadores subordinados diretamente ao dirigente (avaliação por subordinados).

Esta avaliação obedece às seguintes regras: é uma avaliação facultativa; não é identificada; tem caráter de informação qualitativa; e, é orientada por questionário padronizado.

³³⁷ Recordamos que, de acordo com o disposto no artigo 13.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, a atribuição da distinção de mérito pode determinar a mudança de posições remuneratórias dos trabalhadores que integram a unidade orgânica ou a atribuição de prémios.

6.7 EFEITOS DA AVALIAÇÃO

Nos termos do estabelecido no art. 39.º da Lei n.º 66-B/2007 a avaliação do desempenho dos dirigentes intermédios tem os efeitos previstos no respetivo estatuto, designadamente em matéria de prémios de desempenho e de renovação, não renovação ou cessação da respetiva comissão de serviço.

Por seu turno, o reconhecimento de «desempenho excelente» em três anos consecutivos confere ao dirigente intermédio, alternativamente, direito a:

- i.* Período sabático com a duração máxima de três meses para realização de estudo sobre temática a acordar com o respetivo dirigente máximo do serviço, cujo texto final deve ser objeto de publicitação;
- ii.* Estágio em organismo da Administração Pública estrangeira ou em organização internacional, devendo apresentar relatório do mesmo ao dirigente máximo;
- iii.* Estágio em outro serviço público, organização não governamental ou entidade empresarial com atividade e métodos de gestão relevantes para a Administração Pública, devendo apresentar relatório do mesmo ao dirigente máximo do serviço.

O período sabático e os estágios consideram-se, para todos os efeitos legais, como serviço efetivo. Relativamente a estes dois direitos, isto é, ao período sabático e ao estágio, consideramos que serão de escassa aplicação, uma vez que implicam, por parte dos dirigentes, uma ausência prolongada ao serviço.

O reconhecimento de «desempenho excelente» em três anos consecutivos confere, ainda, ao dirigente intermédio o direito a cinco dias de férias, no ano seguinte, ou, por opção do dirigente, à correspondente remuneração. Todavia, há que ter em atenção que para a aquisição do direito a cinco dias (ou três dias no caso do «desempenho relevante»), ou à correspondente remuneração não podem relevar avaliações de «excelente» ou de «muito bom» atribuídas ao abrigo do anterior SIADAP.

Com efeito, o direito a estes períodos de férias constitui uma inovação da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, sem correspondência nos efeitos previstos na anterior legislação sobre o SIADAP e considerando que a lei só dispõe para o futuro e a lei atual não atribui relevância, para este efeito, às avaliações anteriores, o direito só se adquire a partir da entrada em vigor da adaptação da Lei n.º 66-B/2007, à administração local, que

ocorreu, como já dissemos, através do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, com base nas avaliações referentes aos anos de 2010 e seguintes. Assim, pode concluir-se que o direito só se pode constituir a partir do ano de 2013³³⁸.

Refira-se, contudo, que os anos em que o dirigente receba prémio de desempenho não relevam para a atribuição destes direitos.

A propósito do exercício do direito aos três de férias suplementares, cumpre sublinhar que da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro³³⁹ e do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março³⁴⁰ não consta qualquer disposição legal que proíba – ou até restrinja – o exercício do direito aos três de férias suplementares. Efetivamente, o art. 24.º da referida Lei n.º 55-A/2010 apenas impede as valorizações e acréscimos remuneratórios, nomeadamente³⁴¹ «a atribuição de prémios de desempenho ou outras prestações pecuniárias de natureza afim». Sendo assim, não obsta ao exercício de outros direitos, de natureza não remuneratória, como é o caso de acréscimo do período de férias.

Decorre do n.º 6 do art. 39.º da Lei n.º 66-B/2007 que a atribuição da menção de «desempenho inadequado» constitui fundamento para a cessação da respetiva comissão de serviço. Acresce referir que, de acordo com n.º 7 do artigo em referência a atribuição da menção de «desempenho inadequado» em dois anos consecutivos faz cessar a comissão de serviço ou impede a sua renovação.

De referir ainda que de acordo com o n.º 11 do art. 39.º da Lei n.º 66-B/2007 a não aplicação do SIADAP 3 aos trabalhadores, por razão imputável ao dirigente intermédio, determina a cessação da respetiva comissão de serviço.

³³⁸ Neste sentido ver FAQ's – SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro) - da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?objid=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&id=13000000>, onde se concluiu que:

«1. Para a aquisição do direito a cinco ou a três dias de férias, ou à correspondente remuneração, previsto nos n.ºs 4 e 5 dos artigos 39.º e 52.º da Lei 66-B/2007, de 28 de dezembro, podem relevar avaliações de Excelente ou de Muito Bom atribuídas ao abrigo do anterior SIADAP (Lei n.º 10/2004, de 22 de março)?

Não. O direito a estes períodos de férias constitui uma inovação da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, sem correspondência nos efeitos previstos na anterior legislação sobre o SIADAP e dado que a lei só dispõe para o futuro e a presente lei não atribui relevância, para este efeito, às avaliações anteriores, o direito só se forma a partir da entrada em vigor da Lei n.º 66-B/2007, com base nas avaliações referentes aos anos de 2008 e seguintes, o que significa que o direito só se pode constituir a partir do ano de 2011».

³³⁹ Diploma que aprovou o Orçamento de Estado para 2010.

³⁴⁰ Diploma que estabelece as regras de execução do Orçamento de Estado para 2010.

³⁴¹ Como se estabelece no art. 24.º n.º2 na al. b).

Por seu turno, e de acordo com o mesmo preceito legal, a inobservância, não fundamentada, das orientações dadas pelo CCA deve ser tida em conta na respetiva avaliação de desempenho, no parâmetro que for considerado mais adequado. Contudo, no nosso entender, parece-nos que a gravidade da situação impunha ao legislador maior objetividade relativamente à sanção.

A atribuição de nível de «desempenho inadequado» ao pessoal integrado em carreira em exercício de funções de direção ou equiparadas inerentes ao conteúdo funcional da carreira, quando tal exercício não for titulado em comissão de serviço, bem como a não aplicação do SIADAP 3 ao pessoal que lhe está diretamente afeto, tem os efeitos previstos no art. 53.º da Lei n.º 66-B/2007³⁴².

Refira-se, por último, que a acumulação de 10 pontos nas avaliações do seu desempenho confere ao dirigente intermédio, alternativamente, o direito a:

- i.* Período sabático com a duração máxima de três meses para realização de estudo sobre temática a acordar com o respetivo dirigente máximo do serviço, cujo texto final deve ser objeto de publicitação;
- ii.* Estágio em organismo da Administração Pública estrangeira ou em organização internacional, devendo apresentar relatório do mesmo ao dirigente máximo;
- iii.* Estágio em outro serviço público, organização não governamental ou entidade empresarial com atividade e métodos de gestão relevantes para a Administração Pública, devendo apresentar relatório do mesmo ao dirigente máximo do serviço.

O período sabático e os estágios consideram-se, para todos os efeitos legais, como serviço efetivo.

A acumulação de 10 pontos nas avaliações do seu desempenho confere, ainda, o direito a cinco dias de férias, no ano seguinte, ou, por opção do dirigente, à correspondente remuneração. A acumulação de 10 pontos nas avaliações conta-se nos seguintes termos: 3

³⁴² O art. 53.º, sob a epígrafe “menção de inadequado”, determina que:

«1 - A atribuição da menção qualitativa de Desempenho inadequado deve ser acompanhada de caracterização que especifique os respetivos fundamentos, por parâmetro, de modo a possibilitar decisões no sentido de:

- a) Analisar os fundamentos de insuficiência no desempenho e identificar as necessidades de formação e o plano de desenvolvimento profissional adequados à melhoria do desempenho do trabalhador;
- b) Fundamentar decisões de melhor aproveitamento das capacidades do trabalhador.

2 - As necessidades de formação identificadas devem traduzir-se em ações a incluir no plano de desenvolvimento profissional».

pontos por cada menção de desempenho excelente; 2 pontos por cada menção de desempenho relevante.

CAPÍTULO V

SIADAP 3 – SUBSISTEMA DE AVALIAÇÃO DOS TRABALHADORES

1. PERIODICIDADE E REQUISITOS PARA AVALIAÇÃO

1.1 PERIODICIDADE E REQUISITOS FUNCIONAIS PARA A AVALIAÇÃO

De acordo com o art. 41.º da Lei n.º 66-B/2007 a avaliação do desempenho dos trabalhadores é de carácter anual e respeita ao desempenho do ano civil anterior.

Nos termos do art. 42.º da mesma lei, no caso de trabalhador que, no ano civil anterior, tenha constituído relação jurídica de emprego público³⁴³ há menos de seis meses, o desempenho relativo a este período é objeto de avaliação conjunta com o do ano seguinte, sendo, assim, eliminada a avaliação extraordinária que existia no anterior SIADAP.

Com efeito, constituindo um elemento indispensável à avaliação de desempenho a existência de um contacto funcional mínimo de seis meses entre avaliador e avaliado, perante relações jurídicas de emprego público constituídas de molde a não permitirem, no ano da admissão, um desempenho mínimo de seis meses, será necessário proceder à avaliação deste período conjuntamente com a avaliação de desempenho do ano seguinte³⁴⁴.

³⁴³O art.º 9.º da LVCR refere-se às modalidades da relação jurídica e estabelece que.

«1 - A relação jurídica de emprego público constitui-se por nomeação ou por contrato de trabalho em funções públicas, doravante designado por contrato.

2 - A nomeação é o ato unilateral da entidade empregadora pública cuja eficácia depende da aceitação do nomeado.

3 - O contrato é o ato bilateral celebrado entre uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica, agindo em nome e em representação do Estado, e um particular, nos termos do qual se constitui uma relação de trabalho subordinado de natureza administrativa.

4 - A relação jurídica de emprego público constitui-se ainda por comissão de serviço quando se trate:

a) Do exercício de cargos não inseridos em carreiras, designadamente dos dirigentes;

b) Da frequência de curso de formação específico ou da aquisição de certo grau académico ou de certo título profissional antes do período experimental com que se inicia a nomeação ou o contrato, para o exercício de funções integrado em carreira, em ambos os casos por parte de quem seja sujeito de uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado constituída previamente».

³⁴⁴ Neste sentido ver FAQ's da CCDRC, consultável em <https://www.ccdrc.pt/index>, onde se analisou a seguinte a questão:

Sobre a exigência e o alcance do contacto funcional remetemos para um acórdão do STA, o qual, não obstante se reportar a legislação revogada, se revela útil quanto à definição do conceito: «o artigo 10.º n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho, ao referir-se aos notadores que reúnam um mínimo de 6 meses de contacto funcional com o notado, não exige que aqueles estejam em contacto direto e constante com o notado, bastando que os serviços estejam estruturados de maneira a que os notadores estejam informados e tenham conhecimento da maneira como o notado exerce o seu cargo, para em consciência preencherem a ficha de avaliação no referente a todos os fatores referidos na mesma»³⁴⁵.

Os requisitos de tempo de serviço para efeitos de avaliação são, cumulativamente, os seguintes: seis meses de relação jurídica de emprego público e seis meses de serviço efetivo³⁴⁶.

«Como deve proceder-se à avaliação de desempenho de trabalhadores que no ano da admissão não completarem seis meses de serviço? Constituindo um elemento indispensável à avaliação de desempenho a existência de um contacto funcional mínimo de seis meses entre avaliador e avaliado, perante relações jurídicas de emprego público constituídas de molde a não permitirem, no ano da admissão, um desempenho mínimo de seis meses, será necessário proceder à avaliação deste período conjuntamente com a avaliação de desempenho do ano seguinte (artigo 42.º do SIADAP aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, adaptado à administração local pelo Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro)».

³⁴⁵ Cfr. Ac. do STA, processo n.º 030299 de 13 de julho de 1993, consultável em <http://www.dgsi.pt>.

Ver, também sobre contacto funcional, Ac.do STA, processo n.º 039063 de 15 de outubro de 1996, onde foi proferida a seguinte decisão: «I - Prescreve o n. 1 do artigo 10 do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1/6, que os superiores imediato e de 2, nível nomeados notadores têm de ter com o notando um mínimo de seis meses de contacto funcional.

II - A exigência deste período de contacto funcional não implica a necessidade de contacto direto com o notando, impondo tão só que os superiores hierárquicos nomeados notadores, pelo trabalho que desenvolvem, em conexão com o subordinado e pelas funções que desempenham, fiquem habilitados a fazer da atuação deste uma avaliação consciente.

III - De acordo com os artigos 32 n. 1 e 33 n. 2 do Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, quer a reclamação perante os notadores quer o pedido de submissão do processo a parecer da comissão paritária têm de ser fundamentos e conter dados concretos que permitam inferir ter havido fatores menos corretamente avaliados.

IV - Nestes termos, a comissão paritária tem apenas competência para exercer censura sobre a classificação atribuída, não para decidir da competência dos notadores, pelo preenchimento do requisito do mínimo de seis meses de contacto funcional com o notando.

V - Quando o n.º 3 do artigo 33.º dispõe que a audição da comissão paritária não pode em caso algum ser recusada, tem de ser interpretado no sentido de que essa audição é imperativa unicamente quando as questões suscitadas no requerimento se insiram no âmbito da sua competência».

³⁴⁶ Recordámos que o art.4.º, a al. f), da Lei n.º 66-B/2007, define serviço efetivo, como o trabalho realmente prestado pelo trabalhador nos serviços.

A este propósito vd. Ac. do STA, processo n.º 0182/10, de 17 de março de 2011, no qual o tribunal refere que:

«Se um funcionário exercer atividade sindical mas preencher os requisitos legais para ser submetido ao normal processo de avaliação deve a ele ser submetido, não havendo, nesta situação, lugar a suprimimento da avaliação.»

Não obstante a jurisprudência referida ter por objeto um regime de avaliação entretanto revogado pelo atual SIADAP, entende-se manterem-se os princípios e fundamentos que justificaram aquele entendimento

A consideração deste serviço efetivo como trabalho realmente prestado pelo trabalhador nos serviços implica que, para decisão sobre a reunião dos requisitos funcionais para a avaliação, se excluem as ausências ao serviço significativas, designadamente: licenças sem vencimento/remuneração; licenças de maternidade; e, exercício de funções em organismos não abrangidos pelo SIADAP.

Deve também considerar-se que, por força destes requisitos gerais, apenas existem condições efetivas para a avaliação quando a ficha onde constam os objetivos e competências contratualizados tenha sido assinada até pelo menos seis meses antes do final do período em avaliação. Ou seja, a avaliação só tem condições para se efetivar se a ficha de avaliação, onde constam os objetivos e competências contratualizados for assinada até ao mês de junho³⁴⁷.

Refira-se que o serviço efetivo deve ser prestado em contacto funcional com o respetivo avaliador. Todavia, surgem casos em que no decurso da avaliação verifica-se uma sucessão de avaliadores. Coloca-se, então a questão de saber quem é o avaliador competente para realizar a avaliação.

Dado que a lei fixa como requisitos essenciais da avaliação a titularidade, por parte do avaliado, de relação jurídica de emprego público com, pelo menos, seis meses e o correspondente serviço efetivo, devendo este ser prestado em contacto funcional com o respetivo avaliador, considera-se que, uma vez verificados esses requisitos, o desempenho do trabalhador deve ser objeto de avaliação, sendo competente para a realizar, caso haja sucessão de avaliadores, aquele que tenha tido maior período de contacto funcional com o avaliado, em regra por um período mínimo de seis meses, devendo o avaliador recolher dos demais os contributos escritos adequados a uma efetiva e justa avaliação³⁴⁸.

³⁴⁷ Neste sentido ver ofício/circular n.º 12/GDG/08, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=91f17207-d63e-4f78-a525-4e8140f46f49&ID=838>

³⁴⁸ Neste sentido ver faq's – SIADAP (lei n.º 66-b/2007, de 28 de dezembro) - da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?objid=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&id=13000000#xiii>, onde consta a seguinte questão:

«1. Quando, no período em avaliação, se tenha verificado sucessão de avaliadores, qual deles é competente para a realizar? Dado que a lei fixa como requisitos essenciais da avaliação a posse, por parte do avaliado, de relação jurídica de emprego público com, pelo menos, seis meses e o correspondente serviço efetivo, devendo este ser prestado em contacto funcional com o respetivo avaliador, considera-se que, uma vez verificados esses requisitos, o desempenho do trabalhador deve ser objeto de avaliação, sendo competente para a realizar, caso haja sucessão de avaliadores, aquele que tenha tido maior período de contacto funcional com o avaliado, em regra por um

Contudo, a lei é omissa relativamente à situação em que o avaliado possui seis meses de contacto funcional com dois avaliadores distintos, ou seja, pode ter estado afeto a um serviço desde o dia 1 de janeiro a 30 de junho e alterado de serviço a partir de 1 de julho. É certo que o ofício/circular n.º 12/GDG/08, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (doravante, DGAEP), esclarece que «apenas existem condições efetivas para a avaliação quando a ficha onde constam os objetivos e competências contratualizados tenha sido assinada até pelo menos seis meses antes do final do período em avaliação» isto é, até final do mês de dezembro. Porém, o problema permanece. Com efeito, o objetivo definido no início do período de avaliação pode ter indicadores de medida com metas trimestrais, o que possibilita a monitorização e respetiva avaliação; por outro lado, e conforme decorre do art. 66.º da Lei n.º 66-B/2007, a fixação e o registo de objetivos e resultados a atingir deve ser efetuada no começo do exercício de um novo cargo ou função.

Em nosso entender, parece-nos mais apropriado que a avaliação seja efetuada pelo serviço onde o trabalhador se encontra no momento da avaliação devendo, não obstante, este avaliador recolher do anterior os contributos escritos adequados a uma efetiva e justa avaliação.

Pode, ainda, ocorrer uma outra situação em relação à qual a lei é omissa. Trata-se dos casos em que o superior hierárquico cessou funções dirigentes, após o termo do período sujeito a avaliação, mas, que, todavia, se mantém ao serviço da entidade empregadora pública. Refira-se que no domínio da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, verificava-se idêntica omissão normativa. A este respeito, referem Soledade Ribeiro e outros, que «o avaliador é o superior hierárquico imediato (ou seguinte) / funcionário com funções de coordenação, no caso de inexistência daquele, que tenha tido, no ano a avaliar, mais de seis meses de contacto funcional com o avaliado. Assim sendo, ainda que o superior hierárquico imediato haja cessado, no momento de atribuir a avaliação (normalmente no ano seguinte), funções dirigentes, será ele o avaliador, desde que tenha mantido, no período em avaliação, contacto funcional com o avaliado por mais de seis meses. Excetuam-se, naturalmente, os casos de impedimento ou ausência deste ex-dirigente. De qualquer forma entendemos que esta solução deveria constar expressamente da lei. Importa salientar, nesta sede, que o

período mínimo de seis meses, devendo este recolher dos demais os contributos escritos adequados a uma efetiva e justa avaliação (ver artigo 42.º, n.ºs 2, 3 e 4, da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro)».

avaliador não é o autor do ato administrativo de avaliação. Este ato é da autoria exclusiva do órgão homologador da avaliação (dirigente máximo do serviço)³⁴⁹».

Com o devido respeito por opinião contrária, defendemos uma solução ligeiramente diferente. Não podemos negar que a solução defendida tem toda a pertinência, uma vez que se permite que a avaliação seja efetuada por quem fixou e monitorizou aos objetivos; todavia, defendemos que esta seja uma solução e não a solução cuja decisão caberá ao CCA.

Uma outra situação que se suscita prende-se com a hipótese de ocorrer uma mudança de avaliador motivada por mudança de serviço. Ora, no caso de mudança de serviço, a determinação do avaliador obedece ao mesmo critério, pelo que será competente o avaliador que tenha tido maior período de contacto funcional com o avaliado, em regra por um período mínimo de seis meses, sendo a avaliação feita no respetivo serviço³⁵⁰. O avaliado integra as percentagens do serviço em que seja avaliado, ou seja, do serviço em que reúna os requisitos necessários à avaliação, designadamente o do contacto funcional com o respetivo avaliador³⁵¹.

Contudo, caso não tenha existido contacto funcional com o avaliado, por este se encontrar em situação funcional que o não tenha permitido, deve ser previamente obtida decisão favorável do CCA.

De acrescentar que, caso não haja decisão favorável, releva, para efeitos da respetiva carreira, a última avaliação atribuída nos termos do SIADAP. Todavia, se o titular da

³⁴⁹ Ver Soledade RIBEIRO, Jaime ALVES e Sílvia MATOS, *Sistema Integrado da avaliação do Desempenho da Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 110 - 111.

³⁵⁰ Neste sentido ver FAQ's – SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro) - da DGAEP, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?objid=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&id=13000000#>, onde se adotou a seguinte solução:

«2. Os casos em que a mudança de avaliador tenha sido motivada por mudança de serviço, como se determinam o avaliador competente e o serviço em que é feita a avaliação?

No caso de mudança de serviço, a determinação do avaliador obedece ao mesmo critério, pelo que será competente o avaliador que tenha tido maior período de contacto funcional com o avaliado, em regra por um período mínimo de seis meses, sendo a avaliação feita no respetivo serviço».

³⁵¹ Neste sentido ver FAQ's - SIADAP (lei n.º 66-b/2007, de 28 de dezembro) - da DGAEP, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?objid=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&id=13000000#>, onde se analisou a seguinte questão:

«3. Nos casos em que se verifique mudança de serviço no período em avaliação, em que serviço é que o avaliado é considerado para efeitos de aplicação das percentagens?

O avaliado integra as percentagens do serviço em que seja avaliado, ou seja, do serviço em que reúna os requisitos necessários à avaliação, designadamente o do contacto funcional com o respetivo avaliador».

relação jurídica de emprego público não tiver avaliação que releve deverá requerer avaliação anual, feita pelo CCA, mediante ponderação curricular.

Cumprido, ainda, fazer referência ao avaliador competente relativamente ao pessoal das assembleias municipais. Assim, decorre do art. 27.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 que o pessoal afeto a tempo inteiro à assembleia municipal é avaliado pelo respetivo presidente. Neste caso, o presidente da assembleia municipal ou outro elemento da mesa em que seja delegada a competência, integra o CCA.

De assinalar, ainda, a situação de quem, no ano civil anterior, tenha relação jurídica de emprego público com, pelo menos, seis meses, mas não tenha o correspondente serviço efetivo, ou, não tendo tido contacto direto com o avaliador, não tenha obtido decisão favorável do Conselho Coordenador da Avaliação, caso em que releva, para efeitos da respetiva carreira, a última avaliação atribuída nos termos do SIADAP.

Contudo, se o titular da relação jurídica de emprego público não tiver avaliação que releve ou se pretender a sua alteração, pode requerer avaliação anual, feita pelo CCA, mediante proposta de avaliador especificamente nomeado pelo dirigente máximo do serviço.

Esta avaliação traduz-se na ponderação do currículo do titular da relação jurídica de emprego público³⁵², tema que abordaremos no ponto seguinte³⁵³.

1.2 PONDERAÇÃO CURRICULAR – CONCEITO

Decorre do art. 43.º da L n.º 66-B/2007 que, na ponderação do currículo do titular da relação jurídica de emprego público, são considerados, entre outros, os seguintes elementos:

- i.* As habilitações académicas e profissionais;
- ii.* A experiência profissional e a valorização curricular;

³⁵² Do exposto resulta que a lei tipifica os casos em que ocorre a ponderação ou releva a última avaliação.

³⁵³ Ainda a propósito do avaliador competente e relativamente à possibilidade de um coordenador técnico ser avaliador de um técnico superior que esteja a exercer funções na secção que aquele coordena, veja-se, em sentido negativo a Informação da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento do Norte n.º 4023, Proc.º 2007.03.06.86, de 19/04/2007. Em sentido afirmativo, ver artigo na Revista O MUNICIPAL – n.º 352-Maio/2010.

iii. O exercício de cargos dirigentes ou outros cargos ou funções de reconhecido interesse público ou relevante interesse social, designadamente atividade de dirigente sindical.

Para efeitos de ponderação curricular, deve ser entregue documentação relevante que permita ao avaliador nomeado fundamentar a proposta de avaliação, podendo juntar-se declaração passada pela entidade onde são ou foram exercidas funções.

A ponderação curricular é expressa através de uma valoração que respeite a escala de avaliação qualitativa e quantitativa e as regras relativas à diferenciação de desempenhos previstas na presente lei.

A ponderação curricular e a respetiva valoração são determinadas segundo critérios previamente fixados pelo CCA constantes de ata, que é tornada pública.

Estes critérios devem assegurar a ponderação equilibrada dos elementos curriculares e a consideração de reconhecido interesse público ou relevante interesse social do exercício dos cargos e funções nele referidas.

Relativamente à ponderação curricular duas questões pertinentes podem ser suscitadas: a primeira prende-se com a possibilidade de o trabalhador não avaliado pode fazer relevar ou não uma avaliação anterior atribuída em sede de avaliação por ponderação curricular realizada ao abrigo dos artigos 42.º, n.º 7 e 43.º da Lei n.º 66-B/2007; a segunda diz respeito à possibilidade ou não de um trabalhador não avaliado, em vários anos consecutivos, poder optar por fazer relevar, para cada um desses anos, uma mesma última avaliação anterior.

No que toca à primeira questão, cumpre referir que a avaliação por ponderação curricular encontra-se prevista e regulada na Lei n.º 66-B/2007 como uma forma de avaliação alternativa à avaliação regular baseada nos parâmetros resultados e competências, e respeita a escala qualitativa e quantitativa bem como as regras relativas à diferenciação de desempenho previstas na mesma lei³⁵⁴. Nessa medida, o trabalhador não avaliado pode

³⁵⁴ Neste sentido ver FAQ's - SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro), da DGAEP, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?objid=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&id=13000000#>, onde se analisou a seguinte questão: « 6. O trabalhador não avaliado pode fazer relevar uma avaliação anterior atribuída em sede de avaliação por ponderação curricular realizada ao abrigo dos artigos 42.º, n.º 7, e 43.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro?

Sim. A avaliação por ponderação curricular encontra-se prevista e regulada na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, como uma forma de avaliação alternativa à avaliação regular baseada nos parâmetros Resultados e Competências, e respeita a escala qualitativa e quantitativa e as regras relativas à diferenciação de desempenho previstas na mesma lei (artigo 43.º, n.º 3)».

fazer relevar uma avaliação anterior atribuída em sede de avaliação por ponderação curricular realizada ao abrigo dos artigos 42.º, n.º 7 e 43.º da Lei n.º 66-B/2007.

Quanto à segunda, dir-se-á que a lei não impõe qualquer limitação ao número de vezes que a última avaliação atribuída ao trabalhador pode relevar para os anos subsequentes não avaliados, pelo que o trabalhador poderá sempre optar por essa mesma avaliação enquanto a mesma mantiver a qualidade de última avaliação, o que significa que o trabalhador a pode manter até que seja de novo avaliado, quer em sede de avaliação com base em objetivos/resultados quer em sede de avaliação por ponderação curricular³⁵⁵.

A Lei n.º 66-B/2007 prevê no art. 42.º que, nos casos em que não seja possível realizar a avaliação do desempenho nos termos nela previstos, a mesma seja efetuada pelo CCA mediante proposta de avaliador especificamente designado pelo respetivo dirigente máximo.

Esta avaliação traduz-se em ponderação curricular, a qual respeita os termos previstos no art. 43.º da mesma lei, com base em critérios fixados pelo CCA prevendo-se, para esse efeito, no n.º 5 do mesmo artigo, a possibilidade de o membro do Governo responsável pela área da Administração Pública estabelecer critérios uniformes para todos os serviços da Administração Pública.

No sentido de se definir critérios que sejam aplicáveis uniformemente em todos os procedimentos onde haja recurso a este mecanismo, assegurando-se uma ponderação equilibrada dos elementos curriculares previstos no n.º 1 do art. 43.º da Lei n.º 66-B/2007, e garantindo-se, assim, maior justiça e transparência em todos os processos de avaliação, o Despacho Normativo n.º 4-A/2010, de 8 de fevereiro³⁵⁶ veio estabelecer os critérios a aplicar na realização da ponderação curricular prevista no art. 43.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, bem como os procedimentos a que a mesma deve obedecer. Este despacho

³⁵⁵Neste sentido ver FAQ'S – SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro), da DGAEP, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?objid=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&id=13000000#>, onde se concluiu no seguinte sentido:

«A lei não impõe qualquer limitação ao número de vezes que a última avaliação atribuída ao trabalhador pode relevar para os anos subsequentes não avaliados, pelo que o trabalhador poderá sempre optar por essa mesma avaliação enquanto a mesma mantiver a qualidade de última avaliação, o que significa que o trabalhador a pode manter até que seja de novo avaliado, quer em sede de avaliação com base em Objetivos/Resultados quer em sede de avaliação por ponderação curricular»

³⁵⁶ O presente despacho foi exarado pelo Gabinete do Senhor Ministro das Finanças e da Administração Pública, tendo sido publicado na 2.ª Série do Diário da República n.º 26, em 8 de fevereiro de 2010.

entrou em vigor em 9 de fevereiro de 2011, aplicando-se às avaliações por ponderação curricular efetuadas a partir de 1 de janeiro de 2010.

Assim, determina o art. 2.º do Despacho Normativo n.º 4-A/2010 que, no caso de quem, no ano civil em avaliação, tenha relação jurídica de emprego público com, pelo menos, seis meses mas não tenha o correspondente serviço efetivo conforme definido na Lei n.º 66-B/2007, não é realizada avaliação nos termos do SIADAP 3, relevando, para efeitos da respetiva carreira, a última avaliação atribuída nos termos da lei do SIADAP ou das suas adaptações.

Contudo, caso o trabalhador não tenha avaliação que releve ou se pretender a sua alteração, poderá requerer avaliação anual, feita pelo CCA, mediante proposta de avaliador especificamente nomeado pelo dirigente máximo do serviço.

A ponderação curricular é solicitada pelo trabalhador, no início do ano civil imediato àquele a que a mesma respeita, em requerimento apresentado ao dirigente máximo do seu serviço de origem, o qual deve ser acompanhado do currículo do trabalhador, da documentação comprovativa do exercício de cargos, funções ou atividades, bem como de outra documentação que o trabalhador considere relevante.

A fim de garantir o cumprimento do previsto no art. 64.º da Lei n.º 66-B/2007 – isto é, a fase de análise das propostas de avaliação e harmonização de forma a assegurar a diferenciação de desempenhos, que decorre na 2.ª quinzena de janeiro – devem os serviços informar estes trabalhadores (que não disponham de avaliação anterior que releve ou pretendam a sua alteração) que devem requerer ponderação curricular.

Nesta conformidade, deverão os serviços nos primeiros cinco dias úteis³⁵⁷ do mês de janeiro de cada ano, comunicar, pela forma que considerarem mais célere (e-mail ou ofício), aos trabalhadores que poderão solicitar ponderação curricular até ao dia 15 de janeiro³⁵⁸ de cada ano.

Os critérios deverão ser devidamente publicitados, designadamente divulgados na página oficial da entidade, intranet e afixados internamente em local apropriado.

³⁵⁷ Nossa sugestão, tendo em vista garantir o cumprimento do previsto no art.64.º da Lei n.º 66 -B/2007.

³⁵⁸ Os trabalhadores devem requerer a sua avaliação anual durante a primeira quinzena de janeiro, por forma a poderem ainda ser conhecidos aquando da harmonização das propostas de avaliação. Findo esse prazo, o CCA considera o número de requerimentos entregues no serviço. Ver neste sentido o ofício/circular n.º 12/GDG/08, da DGAEP, consultável em <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=91f17207-d63e-4f78-a525-4e8140f46f49&ID=838>.

De acordo com o previsto nos artigos 3.º a 8.º do Despacho Normativo n.º 4-A/2010, na realização da ponderação curricular são considerados os seguintes elementos: as habilitações académicas e profissionais; a experiência profissional; a valorização curricular; e, o exercício de cargos dirigentes ou outros cargos ou funções de reconhecido interesse público ou relevante interesse social.

Vamos analisar, de seguida, cada um destes elementos:

i. Habilitações académicas e profissionais

Nos termos do art. 4.º do Despacho Normativo n.º 4-A/2010 entende-se por «habilitação académica» apenas a habilitação que corresponda a grau académico ou que a este seja equiparada e por «habilitação profissional» a habilitação que corresponda a curso legalmente assim considerado ou equiparado.

Na valoração dos elementos habilitações académicas e ou habilitações profissionais, são consideradas as habilitações legalmente exigíveis à data da integração do trabalhador na respetiva carreira³⁵⁹.

ii. Experiência profissional

De acordo com o artigo 5.º do Despacho Normativo n.º 4-A/2010 a experiência profissional pondera e valora o desempenho de funções ou atividades, incluindo as desenvolvidas no exercício dos cargos dirigentes ou outros cargos ou funções de reconhecido interesse público ou relevante interesse social.

A experiência profissional é declarada pelo requerente, com descrição das funções exercidas e indicação da participação em ações ou projetos de relevante interesse e devidamente confirmada pela entidade onde são ou foram exercidos os cargos, funções ou atividades.

Sem prejuízo da definição, por parte do CCA de critérios de qualificação da experiência profissional, são considerados ações ou projetos de relevante interesse todos aqueles que envolvam a designação e participação em grupos de trabalho, estudos ou projetos, bem

³⁵⁹ Relativamente às habilitações académicas e profissionais (HA), sugerimos o seguinte: habilitação exigida no ingresso na carreira = 5 pontos.

como a atividade de formador, a realização de conferências, palestras e outras atividades de idêntica natureza³⁶⁰.

iii. A valorização curricular

Determina o art. 6.º do Despacho Normativo n.º 4-A/2010 que, na valorização curricular, é considerada a participação em ações de formação, estágios, congressos, seminários ou oficinas de trabalho realizadas nos últimos cinco anos, nelas se incluindo as frequentadas no exercício dos cargos dirigentes ou outros cargos ou funções de reconhecido interesse público ou relevante interesse social.

Compete ao CCA estabelecer a valoração a atribuir podendo distinguir, nomeadamente, em função da existência de aferição de aproveitamento ou da sua duração. Na valorização curricular são ainda consideradas as «habilitações académicas» superiores às legalmente exigíveis à data da integração do trabalhador na respetiva carreira³⁶¹.

*iv. O exercício de cargos dirigentes ou outros cargos ou funções de reconhecido interesse público ou relevante interesse social*³⁶²

Nas carreiras com graus de complexidade funcional 1 e 2³⁶³, o elemento de ponderação curricular «exercício de cargos dirigentes» é substituído por exercício de funções de chefia de unidades ou subunidades orgânicas ou exercício de funções de coordenação.

³⁶⁰ Relativamente à experiência profissional (EP) sugerimos que pondera a participação em projetos ou o desempenho de funções de relevante interesse, nos seguintes termos: designação e participação ativa e direta na elaboração de projetos/estudos sem necessidade de recorrer à contratação externa = 5 pontos; atividades de coordenação / supervisão = 5 pontos; atividade de orador/formador em seminários, conferências, colóquios ou ações de formação interna ou externa em representação do Município = 5 pontos; participação em equipas de trabalho / Júri de concursos / orientação de estágios / cooperação com outros serviços do Município = 3 pontos; exercício efetivo de funções na categoria sem o desempenho de outras funções = 1 ponto.

³⁶¹ Relativamente à valorização curricular (VC) sugerimos que pondere as ações de formação realizadas nos últimos cinco anos ou habilitações académicas superiores às exigidas na carreira, nos seguintes termos:

- Habilitação literária acima da exigida na carreira = 5 pontos
- GEPAL / Pós-graduações / Outras ações de formação profissional relevantes para o exercício da função superior a 150 horas = 5 pontos
- Outras ações de formação profissional relevantes para o exercício da função superior a 50 horas = 3 pontos
- Participação em oficinas de trabalho (adaptação a novas ferramentas/instrumentos) = 3 pontos
- Ações de formação profissional até 50 horas = 1 ponto

³⁶² Cfr. artigos 7.º e 8.º do Despacho Normativo n.º 4-A/2010, de 8 de fevereiro

³⁶³ O art. 44.º, da LVCR, sob a epígrafe, “graus de complexidade funcional”, estabelece que:

«1 - Em função da titularidade do nível habilitacional em regra exigida para integração em cada carreira, estas classificam-se em três graus de complexidade funcional, nos seguintes termos:

- a) De grau 1, quando se exija a titularidade da escolaridade obrigatória, ainda que acrescida de formação profissional adequada;
- b) De grau 2, quando se exija a titularidade do 12.º ano de escolaridade ou de curso que lhe seja equiparado;

Pese embora este quarto elemento se encontrar devidamente regulado nos artigos 7.º e 8.º do Despacho Normativo n.º 4-A/2010, importa tecer algumas considerações de modo a esclarecer eventuais dúvidas que possam surgir na sua aplicação.

Nestes termos, entendemos que estes dois preceitos normativos deverão ser objeto de uma apreciação criteriosa.

Importa, antes de mais, deixar enunciados alguns conceitos tidos como relevantes para a análise dos preceitos normativos, a saber:

Seguindo a definição de Marcelo Rebelo de Sousa, interesse público é «um interesse coletivo concreto, definido por lei (ou secundário, para distinguir do interesse primário, estabelecido na Constituição), traçado amiúde com recurso a conceitos indeterminados»³⁶⁴.

«Relevante» significa importante; saliente; ou evidente³⁶⁵.

«Cargo (ou ofício)» é o lugar a desempenhar por um agente, isto é, pelo indivíduo ao serviço de uma pessoa coletiva de direito público que não é titular de órgão³⁶⁶.

«Função» traduz o desempenho de um ofício, trabalho, cargo, profissão ou tarefa³⁶⁷.

Por sua vez, «função pública» significa as atribuições, as atividades exercidas por funcionários públicos³⁶⁸.

«Social» significa pertencente ou respeitante à sociedade³⁶⁹.

Da conjugação dos conceitos atrás reproduzidos podemos definir, cargos ou funções de relevante interesse público, como aqueles que são desempenhados por trabalhadores do município em prol ou proveito da comunidade e os quais sejam reconhecidos como importantes para a mesma comunidade ou sociedade; e, cargos ou funções de relevante interesse social como os que são desempenhados por trabalhadores do município em prol ou proveito da sociedade nomeadamente na organização e satisfação de necessidades dos

c) De grau 3, quando se exija a titularidade de licenciatura ou de grau académico superior a esta.

2 - O diploma que crie a carreira faz referência ao respetivo grau de complexidade funcional.

3 - As carreiras pluricategoriais podem apresentar mais do que um grau de complexidade funcional, cada um deles referenciado a categorias, quando a integração nestas dependa, em regra, da titularidade de níveis habilitacionais diferentes».

³⁶⁴ Ver Marcelo Rebelo de SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, V.I, Lex, Lisboa, 1999, p. 114.

³⁶⁵ Ver Dicionário da Língua Portuguesa, 7.ª edição, Porto Editora.

³⁶⁶ Ver Marcello CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol.I, 10.ª edição, 2.ª reimp. Almedina, Coimbra, 1982, p.223

³⁶⁷ Ver Dicionário da Língua Portuguesa, 7.ª edição, Porto Editora.

³⁶⁸ Ver João Melo Martins FRANCO e Antunes HERLANDER, *Dicionário de conceitos e princípios jurídicos*, 3.ª edição rev. e act., Almedina, Coimbra, 1993, p. 144.

³⁶⁹ Ver Dicionário da Língua Portuguesa, 7.ª edição, Porto Editora.

indivíduos pertencentes a essa mesma sociedade, independentemente da natureza da necessidade em causa.

Vamos, agora, analisar os artigos 7.º e 8.º do Despacho Normativo n.º 4-A/2010:

- Artigo 7.º do Despacho Normativo n.º 4-A/2010 «cargos ou funções de relevante interesse público»

O art. 7.º do Despacho Normativo n.º 4-A/2010 estabelece que são considerados cargos ou funções de relevante interesse público: i) titular de órgão de soberania; ii) titular de outros cargos políticos; iii) cargos dirigentes; iv) cargos ou funções em gabinetes de apoio aos membros do Governo ou equiparados; v) cargos ou funções em gabinetes de apoio aos titulares dos demais órgãos de soberania; vi) cargos ou funções em gabinetes de apoio dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; vii) outros cargos ou funções cujo relevante interesse público seja reconhecido no respetivo instrumento de designação ou de vinculação.

De seguida, vamos analisar cada um dos cargos ou funções de relevante interesse público:

i. Titular de órgão de soberania

Desempenhou ou desempenha funções num dos órgãos de soberania³⁷⁰. De acordo com o vertido no n.º 1 do art. 108.º da CRP³⁷¹ são órgãos de soberania: o Presidente da República, a Assembleia da República³⁷², o Governo³⁷³ e os Tribunais³⁷⁴.

ii. Titular de outros cargos políticos

Desempenhou ou desempenha um cargo político. De acordo com o estatuído no art. 3.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, são cargos políticos: a) o de Presidente da República; b) o

³⁷⁰ Sobre os principais órgãos centrais do Estado ver Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I,cit., pp. 227e segs;

³⁷¹ Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (7.ª Revisão Constitucional).

³⁷² A Assembleia da República é atualmente composta por 230 deputados eleitos por sufrágio universal e direto dos cidadãos eleitores recenseados no território nacional e no estrangeiro – artigo 148.º da CRP.

³⁷³ De acordo com o art.1.º do Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de dezembro, que aprovou a Lei Orgânica do XVIII Governo Constitucional, o Governo é composto pelo Primeiro -Ministro, pelos ministros e pelos secretários de Estado.

³⁷⁴ De acordo com o disposto no art. 209.º da CRP.

de Presidente da Assembleia da República; c) o de deputado à Assembleia da República; d) o de membro do Governo; e) o de deputado ao Parlamento Europeu; f) o de membro de órgão de governo próprio de região autónoma; f) o de membro de órgão representativo de autarquia local³⁷⁵; g) o de Governador Civil. h) o de titulares de cargos políticos da União Europeia, independentemente da nacionalidade e residência³⁷⁶⁻³⁷⁷.

iii. Cargos dirigentes

De acordo com o disposto no art. 2.º da Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto³⁷⁸, são cargos dirigentes os cargos de direção, gestão, coordenação e controlo dos serviços e organismos públicos. Os cargos dirigentes qualificam-se em cargos de direção superior e cargos de direção intermédia e subdividem-se, respetivamente, em dois graus, em função do nível hierárquico, das competências e das responsabilidades que lhes estão cometidas. São, designadamente, cargos de direção superior do 1.º grau os de diretor-geral, secretário-geral, inspetor-geral e presidente e do 2.º grau os de subdiretor geral, adjunto do secretário-geral, subinspetor-geral, vice-presidente e vogal de direção. São, designadamente, cargos de direção intermédia do 1.º grau o de diretor de serviços e do 2.º grau o de chefe de divisão.

iv. Cargos ou funções em gabinetes de apoio aos membros do Governo ou equiparados

Nos termos do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 322/88, de 23 de setembro³⁷⁹⁻³⁸⁰, o gabinete do Primeiro-Ministro é constituído por um chefe de gabinete, assessores, sendo um deles militar e por adjuntos e secretários pessoais.

De acordo com o disposto no n.º 1 do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de julho³⁸¹⁻³⁸², integram os gabinetes ministeriais: o chefe de gabinete, os adjuntos de gabinete e os secretários pessoais.

³⁷⁵ Membro da câmara municipal, membro da assembleia municipal, membro da junta de freguesia e membro da assembleia de freguesia.

³⁷⁶ Diploma que determina os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos que cometam no exercício das suas funções, bem como as sanções que lhes são aplicáveis e os respetivos efeitos.

³⁷⁷ Diploma alterado pela Lei n.º 108/2001, de 28 de novembro, Lei n.º 30/2008, de 10 de julho e Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro.

³⁷⁸ Diploma que estabelece as regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública.

³⁷⁹ Diploma que estabelece a orgânica do Gabinete do Primeiro-Ministro.

³⁸⁰ Diploma alterado pelo Decreto-Lei n.º 45/92, de 4 de abril.

Nos termos do art. 30.º do Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de dezembro³⁸³, o gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros é equiparado, para efeitos da legislação sobre gabinetes, a gabinete ministerial. Constituem cargos ou funções em gabinetes de apoio aos membros do Governo os enunciados nestes preceitos legais.

No que concerne aos cargos ou funções em gabinetes de apoio «equiparados» e atento o vertido no art. 1.º do Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de dezembro³⁸⁴, serão considerados para os devidos efeitos os gabinetes dos Secretários de Estado uma vez que os mesmos integram a composição do Governo, enquanto órgão de soberania³⁸⁵.

v. Cargos ou funções em gabinetes de apoio aos titulares dos demais órgãos de soberania

Nesta matéria, impõe-se uma referência aos órgãos de soberania.

Relativamente ao Presidente da República e de acordo com o consignado no n.º 1 do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 675/76, de 31 de agosto³⁸⁶, este dispõe de um gabinete constituído por um chefe de gabinete, um adjunto e três secretários³⁸⁷.

No que concerne ao Presidente da Assembleia da República e em conformidade com o n.º 2 do art. 8.º da Lei n.º 77/88, de 1 de Julho³⁸⁸⁻³⁸⁹, dispõe de um gabinete constituído por

³⁸¹ Diploma que estabelece a composição, a orgânica e o regime dos gabinetes dos membros do Governo.

³⁸² Diploma alterado pela Lei n.º 47/2010, de 7 de setembro.

³⁸³ Diploma que aprovou a Lei Orgânica do XVIII Governo Constitucional.

³⁸⁴ Lei Orgânica do XVIII Governo Constitucional.

³⁸⁵ Importa ainda referir que o Governo era representado ao nível da circunscrição «distrito» pelo denominado «Governador Civil», atento o disposto no art. 2.º do Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de novembro, que estabelecia o estatuto orgânico e pessoal, as competências e o regime dos atos praticados pelo governador civil, bem como a composição e as competências dos órgãos consultivos e a organização dos serviços dos governos civis. De acordo com este diploma o Governador Civil podia constituir um gabinete de apoio pessoal, composto por um máximo de dois adjuntos e um secretário, sendo que se houvesse vice-governador também nomeado, este também podia constituir um gabinete composto por dois secretários. Contudo, a RCM n.º 13/2011, de 30 de junho, exonerou os governadores civis e determinou a transferência das competências dos governos civis para outras entidades da Administração Pública.

³⁸⁶ Diploma que estabelece a composição das Casas Civil e Militar do Presidente da República.

³⁸⁷ No âmbito deste órgão de soberania funciona a Casa Civil e Militar. A Casa Civil é destinada a prestar apoio técnico e instrumental ao Presidente da República, que é constituída por um chefe e oito assessores, de acordo com disposto no n.º 1 do art. 2.º deste mesmo diploma. A Casa Militar, é constituída por um chefe da Casa Militar, quatro assessores e três ajudantes de campo, de acordo com o vertido no n.º 1 do art. 5.º. Do art. 7.º resulta que os chefes das Casas Civil e Militar poderão dispor de um secretário pessoal.

³⁸⁸ Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República - (LOFAR).

³⁸⁹ Diploma alterado pela Lei n.º 77/88, de 1 de julho, Declaração de Retificação de 16 de agosto de 1988 com as alterações introduzidas pela Resolução da Assembleia da República n.º 24/92, de 6 de agosto, Lei n.º 53/93, de 30 de julho, L n.º 72/93, de 30 de novembro (Declaração de Retificação n.ºs 13/93, de 31 de dezembro e 3/94, de 14 de fevereiro), Lei n.º 59/93, de 17 de agosto, Resolução

um chefe de gabinete, que coordena, por um assessor principal e por três assessores, três adjuntos, quatro secretários, dois secretários auxiliares e um motorista³⁹⁰.

Quanto aos tribunais, existem as seguintes categorias:³⁹¹ o Tribunal Constitucional³⁹²; o Supremo Tribunal de Justiça³⁹³ e os tribunais judiciais de primeira e de segunda instância; o Supremo Tribunal Administrativo³⁹⁴ e os demais tribunais administrativos e fiscais; o Tribunal de Contas³⁹⁵;

vi. Cargos ou funções em gabinetes de apoio dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

De acordo com o disposto no n.º 1 do art. 9.º do Decreto Legislativo Regional n.º 54/2006/A, de 22 de dezembro³⁹⁶, o gabinete do Presidente da Assembleia Legislativa dos Açores é constituído por um chefe de gabinete, dois adjuntos e dois secretários.

Em conformidade com o artigo 2.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 18/99/A, de 21 de dezembro³⁹⁷ o Presidente do Governo Regional é apoiado por um gabinete composto por um chefe de gabinete, dois secretários pessoais e um máximo de sete assessores. Os

da Assembleia da República n.º 39/96, de 27 de novembro (Declaração de Retificação n.º 5/97, de 15 de fevereiro), Resolução da Assembleia da República n.º 8/98, de 18 de março, (Declaração de Retificação n.º 11/98, de 26 de junho), Resolução da Assembleia da República n.º 59/2003, de 28 de julho, Lei n.º 28/2003, de 30 de julho, (Declaração de Retificação n.º 11/2003, de 22 de agosto), L n.º 13/2010, de 19 de julho e L n.º 55/2010, de 24 de dezembro.

³⁹⁰ Também os Secretários da Mesa da Assembleia da República dispõem de um gabinete constituído por funcionários do quadro de pessoal da Assembleia da República, em número não superior a quatro;

³⁹¹ Cfr. art. 209.º CRP.

³⁹² De acordo com o disposto nos artigos 18.º a 21.º do DL n.º 545/99, de 14 de dezembro no Tribunal Constitucional existem os seguintes gabinetes: a) gabinete do Presidente; b) gabinete do Vice-Presidente; c) gabinete dos Juízes; d) gabinete do Ministério Público. Estes gabinetes são constituídos pelo chefe de gabinete, assessores e secretários pessoais em número a designar;

³⁹³ Nos termos do art.13.º do DL n.º 74/2002, de 26 de março, o Supremo Tribunal de Justiça dispõe de um gabinete de apoio dos Juízes Conselheiros e dos Magistrados do Ministério Público composto por assessores e secretários, em número a fixado em Portaria.

³⁹⁴ Junto do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo funciona um gabinete dirigido por um chefe de gabinete e composto por adjuntos e secretários pessoais, em número e o com estatuto definidos na lei, atento o disposto no n.º 1 do art. 22.º da Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro que aprova o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

³⁹⁵ De acordo com o vertido no n.º 2 do art. 1.º, do Decreto-Lei n.º 440/99 de 2 de novembro (diploma que aprova o estatuto dos serviços de apoio do Tribunal de Contas, alterado pelo Decreto-Lei n.º 184/2001, de 21 de junho) o Tribunal de Contas, dispõe dos seguintes serviços de apoio: a) gabinete do Presidente; b) Direção-Geral do Tribunal de Contas, incluindo os serviços de apoio. O n.º 1 do artigo 3.º estabelece que o Presidente é coadjuvado por um gabinete. O gabinete é constituído por um chefe de gabinete, três adjuntos e dois secretários pessoais, atento o vertido no n.º 3 do mesmo preceito legal.

³⁹⁶ Diploma que estabelece a Orgânica dos Serviços da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

³⁹⁷ Diploma que estabelece a composição, a orgânica e o regime dos gabinetes do Presidente do Governo Regional, dos secretários regionais e dos subsecretários regionais.

secretários regionais são apoiados por um gabinete composto por um chefe de gabinete, um secretário pessoal e um máximo de dois adjuntos. Os subsecretários regionais serão apoiados, no exercício das suas funções, por um gabinete composto por um secretário pessoal e um máximo de dois adjuntos.

Por seu turno, o Vice-Presidente do Governo Regional da Região Autónoma dos Açores, em exercício de funções, será apoiado por um gabinete composto por um chefe de gabinete, um secretário pessoal e um máximo de dois adjuntos³⁹⁸.

Estabelece o n.º 1 do art. 12.º do Decreto-Lei n.º 262 /88, de 23 de julho que os gabinetes dos Ministros da República Região Autónoma dos Açores (hoje em dia Representantes da República) são constituídos por dois adjuntos principais, seis adjuntos e quatro secretárias pessoais.

Relativamente ao Gabinete do Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira e atento o disposto no n.º 2 do art.9.º do Decreto Legislativo Regional n.º24/89/M, de 7 de setembro^{399,400,401}, o mesmo é constituído por um chefe de gabinete, que coordena, por um assessor, dois adjuntos, dois secretários.

De acordo com o disposto no n.º 1 do art. 4.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2005/M, de 10 de março⁴⁰², o gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira é constituído um chefe de gabinete, três adjuntos e três secretários pessoais.

Decorre do art. 10.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 43/2000/M, de 12 de dezembro⁴⁰³ que os gabinetes dos membros do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira são compostos pelo chefe de gabinete, adjuntos do gabinete e secretários pessoais.

³⁹⁸ Relativamente aos restantes membros do Governo Regional, mantêm-se em vigor as disposições do Decreto Regulamentar Regional n.º 18/99/A, de 21 de dezembro, atento o disposto no artigo 24.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 38-A/2004/A, de 11 de dezembro (diploma que aprovou a estrutura orgânica do IX Governo Regional dos Açores, alterado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 19/2006/A, de 5 de junho)

³⁹⁹ Diploma que estabelece a estrutura Orgânica da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

⁴⁰⁰ Diploma alterado pelo Decreto Legislativo Regional nº2/93/M de 20 de fevereiro, Decreto Legislativo Regional nº11/94/M, de 28 de abril, Decreto Legislativo Regional nº10-A/2000/M, de 27 de abril e Decreto Legislativo Regional nº 14/2005/M, de 5 de agosto.

⁴⁰¹ Estabelece ainda o n.º 1 do art. 12.º do Decreto Legislativo Regional n.º24/89/M, de 7 de setembro que os Vice-Presidentes da Assembleia Legislativa podem ser apoiados por um adjunto ou secretário pessoal.

⁴⁰² Diploma que estabelece a orgânica da Vice-Presidência do Governo da Região autónoma da Madeira.

⁴⁰³ Diploma que estabelece a organização e funcionamento do Governo Regional da Madeira.

Por sua vez, o Gabinete do Presidente do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira é composto por um máximo de três adjuntos e cinco secretários pessoais; o do vice-presidente do Governo, por um máximo de três adjuntos e três secretários pessoais; e o dos secretários regionais, por um máximo de dois adjuntos e dois secretários pessoais.

Em conformidade com o disposto no n.º 1 do art. 12.º do Decreto-Lei n.º 262 /88, de 23 de julho, os gabinetes dos Ministros da República da Região Autónoma da Madeira (hoje em dia Representantes da República) são constituídos por dois adjuntos principais, seis adjuntos e quatro secretárias pessoais.

vii. Outros cargos ou funções cujo relevante interesse público seja reconhecido no respetivo instrumento de designação ou de vinculação

Anteriormente ficou assente que «cargos ou funções de relevante interesse público» são aqueles que desempenhados por trabalhadores do município em prol ou proveito da comunidade e os quais sejam reconhecidos como importantes para a mesma comunidade ou sociedade.

Porém, neste *item* é ainda exigível que os mesmos sejam reconhecidos em instrumento de designação ou de vinculação, pelo que importa, deste modo, enunciar outros conceitos de forma a verificar efetivamente que cargos ou funções integram este item.

Assim, por «instrumento» entende-se tudo o que serve para executar algum trabalho, qualquer espécie de ato público ou jurídico, ata, título ou documento⁴⁰⁴.

«Designação» significa ato ou efeito de designar, indicação, denominação, escolha ou nomeação⁴⁰⁵.

Por fim, «vinculação» designa posição jurídica passiva a que corresponde um direito. Vinculação é um conceito amplo que comporta quer o dever jurídico, a obrigação ou a sujeição⁴⁰⁶.

Da conjugação destes conceitos resulta que integram este *item* todos os cargos ou funções que revistem a natureza de relevante interesse público e que tenham subjacente um ato ou documento de vinculação ou de designação. Ou seja, este exercício além de revestir a natureza de relevante interesse público, tem de assentar num ato escrito, como sucede na

⁴⁰⁴ Ver <http://www.infopedia.pt/pesquisa-global/>

⁴⁰⁵ Ver <http://www.infopedia.pt/pesquisa-global/>

⁴⁰⁶ Ver Ana PRATA, *Dicionário jurídico*, 5.ª edição atual. e aument., Vol.1, 2.ª reimp., Almedina, Coimbra, 2009.

cedência de trabalhadores para o exercício de funções em entidades de natureza pública ou privada mas que tenha como pressuposto o relevante interesse público.

- Artigo 8.º do Despacho Normativo n.º 4-A/2010 «cargos ou funções de relevante interesses social»

O art. 8.º do Despacho Normativo n.º 4-A/2010 estabelece que constituem cargos ou funções de relevante interesse social:

- i. Cargos ou funções em organizações representativas dos trabalhadores que exercem funções públicas, designadamente a atividade de dirigente sindical

Importa aqui antes de mais, enunciar o conceito de órgãos representativos da pessoa coletiva. Como sublinha Marcelo Rebelo de Sousa, os órgãos «preparam e manifestam a vontade do ente público ou controlam essa manifestação»⁴⁰⁷⁻⁴⁰⁸.

Neste item não é mencionada a natureza da «representação» pelo que teremos aqui de equacionar um conjunto de situações que identificam e/ou representam os trabalhadores que exercem funções públicas:

- Defesa e prossecução coletivas dos seus direitos e interesses dos trabalhadores
De acordo com o disposto no art 289.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro⁴⁰⁹ constituem estruturas representativas dos trabalhadores para a defesa e prossecução coletivas dos seus direitos e interesses: a) comissões de trabalhadores e subcomissões de trabalhadores; b) associações sindicais.
As associações sindicais abrangem sindicatos, federações, uniões e confederações. Nesta conformidade, serão considerados cargos ou funções em organizações representativas dos trabalhadores, aquelas que desempenhadas nos corpos sociais das entidades atrás enunciadas, bem como aquelas que sejam exercidas a título de representante ou delegado das mesmas.
- Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho

⁴⁰⁷ Ver Marcelo Rebelo de SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, Lex, Lisboa, 1999, pp. 161-162.

⁴⁰⁸ Sobre os órgãos representativos da pessoa coletiva, ver, também, Castro MENDES, *Direito Civil: Teoria Geral*, AAFDL, Lisboa, 1987, p. 500.

⁴⁰⁹ Diploma que aprova o regime do contrato de trabalho em funções públicas.

Em matéria de representação dos trabalhadores no âmbito da segurança, higiene e saúde no trabalho temos de ter em atenção que, de acordo com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do art. 222.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, a entidade empregadora pública é obrigada a assegurar aos trabalhadores condições de segurança, higiene e saúde em todos os aspetos relacionados com o trabalho. Resulta, assim, que serão considerados cargos ou funções em organizações representativas dos trabalhadores, aquelas que desempenhadas em sede de segurança, higiene e saúde no trabalho.

- Avaliação

No âmbito do sistema de avaliação, o Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro, consagra a representação dos trabalhadores junto de uma comissão paritária constituída para o efeito. Daqui decorre que o exercício do cargo vogal junto da comissão paritária deverá ser considerado um cargo/função numa organização representativa dos trabalhadores.

- Instituições/Associações com fins culturais, recreativos e desportivos

A Lei n.º 169/99, de 18 de setembro estabelece na al. o) do n.º 1 do art. 64.º que compete à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades culturais, recreativas e desportivas. Deste preceito legal resulta que deverão ser considerados cargos ou funções representativas dos trabalhadores, aqueles que exercidos nos corpos sociais destas entidades que visam a representação dos trabalhadores em sede de atividades culturais, recreativas e desportivas.

ii. Cargos ou funções em associações públicas ou instituições particulares de solidariedade social;

Como referem, José Eduardo Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira «*as associações públicas* são pessoas coletivas públicas, de natureza associativa, criadas como tal por ato do poder público, que desempenham tarefas administrativas próprias, relacionadas com os interesses dos próprios membros e que em princípio se governam a si mesmas mediante órgãos próprios que emanam da coletividade dos seus membros, sem

dependência de ordens ou orientações governamentais, embora normalmente sujeitas a tutela administrativa estadual»⁴¹⁰.

Da apreciação dos conceitos enunciados resulta que apenas deverão ser considerados cargos ou funções em associações públicas, aquelas que são exercidas nos corpos sociais de associações públicas profissionais, designadamente Ordem dos Engenheiros, Ordem dos Enfermeiros, Ordem dos Advogados, entre outras.

As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) são instituições constituídas sem finalidade lucrativa, por iniciativa de particulares, com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos e desde que não sejam administradas pelo Estado ou por um corpo autárquico. Caracterizam-se ainda por prosseguirem, mediante a concessão de bens e a prestação de serviços, os seguintes fins: segurança social⁴¹¹, proteção na saúde⁴¹², educação⁴¹³ e habitação social⁴¹⁴. Além dos enumerados anteriormente, as instituições podem, ainda, prosseguir de modo secundário outros fins não lucrativos que com aqueles sejam compatíveis, bem como outras atividades que concorram para a sua sustentabilidade financeira⁴¹⁵.

De referir que as Casas do Povo e as Cooperativas de Solidariedade Social que prossigam os objetivos previstos no art. 1.º do Estatuto das Instituições particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro⁴¹⁶, podem ser equiparadas a estas instituições mediante reconhecimento expresso de que prosseguem aqueles objetivos, aplicando-lhes o mesmo estatuto de direitos, deveres e benefícios, designadamente fiscais.

⁴¹⁰ Ver José Eduardo Figueiredo DIAS e Fernanda Paula OLIVEIRA, *Noções Fundamentais...* cit., p. 79.

⁴¹¹ No âmbito da segurança social compete-lhes assegurar o apoio a crianças e jovens; à família; à integração social e comunitária; e, a proteção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

⁴¹² No âmbito da proteção na saúde assumem a promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação.

⁴¹³ No âmbito da educação asseguram a educação e formação profissional dos cidadãos

⁴¹⁴ No âmbito da habitação cabe-lhes a solução dos problemas habitacionais das populações

⁴¹⁵ Sobre as instituições particulares de interesse público ver Diogo Freitas do AMARAL - *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 2.ª Edição, Volume II, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 549-557.

⁴¹⁶ Diploma alterado pelo Decreto-Lei n.º 386/83, de 15 de outubro, Decreto-Lei n.º 9/85, de 9 de janeiro, Decreto-Lei n.º 89/85, de 1 de abril, Dl n.º 402/85, de 11 outubro, Decreto-Lei n.º 29/86, de 19 de fevereiro e Decreto-Lei n.º 152/96, de 30 agosto.

Do vertido resulta que deverão ser considerados cargos ou funções em Instituições Particulares de Solidariedade Social as exercidas em corpos sociais destas entidades ou equiparadas, ou seja daquelas que prossigam os fins estabelecidos no art. 1.º do citado Decreto-Lei n.º 119/83.

iii. Outros cargos ou funções cujo relevante interesse social seja reconhecido no respetivo instrumento de designação ou vinculação

Anteriormente ficou assente que «Cargos ou funções de relevante interesse social» são aqueles que desempenhados por trabalhadores do município em prol ou proveito da sociedade nomeadamente na organização e satisfação de necessidades dos indivíduos pertencentes a essa mesma sociedade, independentemente da natureza da necessidade em causa.

Porém, também, neste item é ainda exigível que os mesmos sejam reconhecidos em instrumento de designação ou de vinculação, tal como definidos no ponto *vii*, relativo ao artigo 7.º do Despacho Normativo n.º 4-A/2010.

Da conjugação destes conceitos resultam, assim, que integram este item todos os cargos ou funções que revistem a natureza de relevante interesse social e que tenham subjacente um ato ou documento de vinculação ou de designação. Ou seja, este exercício além de revestir a natureza de relevante interesse social, tem de assentar num ato escrito, como sucede na cedência de trabalhadores para o exercício de funções em entidades de natureza pública ou privada mas que tenha como pressuposto o relevante interesse social.

1.3 PONDERAÇÃO CURRICULAR

Nos termos do que dispõe o art. 9.º do Despacho Normativo n.º 4-A/2010 a avaliação de desempenho por ponderação curricular respeita a escala qualitativa e quantitativa prevista na Lei n.º 66-B/2007.

Cada um dos elementos de ponderação curricular referidos no n.º 1 do art. 3.º do Despacho Normativo n.º 4-A/2010 é avaliado com uma pontuação de 1, 3 ou 5, de acordo com critérios a definir pelo CCA, não podendo, em qualquer caso, ser atribuída pontuação inferior a 1.

A avaliação final é o resultado da média ponderada das pontuações obtidas em cada um dos elementos, ou conjuntos de elementos de ponderação curricular, referidos no n.º 1 do art. 3.º, nos seguintes termos: à habilitação académica é atribuída uma ponderação de 10%; a experiência profissional possui uma ponderação de 55%; para a valorização curricular é fixada uma ponderação de 20%; ao exercício de cargos dirigentes ou outros cargos ou funções de reconhecido interesse público ou relevante interesse social atribui-se uma ponderação de 15%.

A fórmula é a seguinte: $0,1 * HA + 0,55 * EP + 0,2 * VC + 0,15 * CD$

Quando deva ser atribuída pontuação 1 ao exercício de cargos dirigentes ou outros cargos ou funções de reconhecido interesse público ou relevante interesse social, as ponderações previstas são alteradas nos seguintes termos: a ponderação prevista na experiência profissional aumenta para 60%; a ponderação atribuída para o exercício de cargos dirigentes ou outros cargos ou funções de reconhecido interesse público ou relevante interesse social desce para 10%; as ponderações previstas na habilitação académica e na valorização curricular mantêm-se.

Neste caso, teremos a seguinte fórmula: $0,1 * HA + 0,60 * EP + 0,2 * VC + 0,10 * CD$

Refira-se, por último que os requerentes da ponderação curricular constituem um universo autónomo face à avaliação do desempenho para efeitos da aplicação das quotas.

A menção de desempenho relevante será atribuída aos trabalhadores que tiverem a pontuação mais elevada que couber no produto da aplicação da percentagem de 25% ao universo dos avaliados, aplicável por força do disposto no art. 75.º da Lei n.º 66-B/2007.

Aos restantes trabalhadores, cuja pontuação não couber na aplicação daquela percentagem, sugerimos que se atribua a pontuação de 3,999 valores e a respetiva menção de desempenho adequado.

De igual forma sugerimos que apenas sejam ponderadas, para efeitos de eventual atribuição da menção e mérito, as classificações iguais ou superiores a 4,9.

1.4 PUBLICIDADE

Em conformidade com o estabelecido no artigo 44.º da Lei n.º 66-B/2007 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.

Os procedimentos relativos ao SIADAP 3 têm caráter confidencial, devendo os instrumentos de avaliação de cada trabalhador ser arquivados no respetivo processo individual.

Com exceção do avaliado⁴¹⁷, 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.

De realçar, contudo, que no caso da existência de objetivos partilhados, estes devem ser divulgados na reunião de análise do dirigente com todos os avaliados, prevista no n.º 2 do art. 66.º da Lei n.º 66-B/2007, ou a pedido de qualquer avaliado, ao qual deve ser facultado o acesso à ata da referida reunião e demais documentos onde constem os elementos respeitantes aos objetivos partilhados

De referir que o acesso à documentação relativa ao SIADAP 3 subordina-se ao disposto no CPA e à legislação relativa ao acesso a documentos administrativos⁴¹⁸.

Relativamente ao princípio da publicidade importa chamar à colação uma decisão do Tribunal Constitucional que julgou «inconstitucional a norma do artigo 28.º, n.º 3, do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho, enquanto veda aos interessados (com a exceção do funcionário notado) a obtenção de certidões das fichas de notação necessárias à instrução de recursos e meios administrativos que eles pretendam interpor»⁴¹⁹.

Com efeito, entendeu que «o artigo 28.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho, ao prescrever que o processo de classificação dos funcionários tem caráter confidencial e ao vedar aos interessados a obtenção de certidões das fichas de notação necessárias à instrução de recursos e meios administrativos que eles pretendam interpor (limitando a sua passagem ao funcionário notado e mediante pedido deste), é inconstitucional, por violação do n.º 1, em conjugação com o n.º 2, ambos do artigo 268.º

⁴¹⁷ Ou seja, o avaliado pode divulgar dados sobre a sua avaliação.

⁴¹⁸ Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, que aprova a Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA).

⁴¹⁹ Cfr. Ac. do Tribunal Constitucional n.º 6026, de 23/01/96, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

da Constituição, na medida em que priva os interessados do pleno uso – em toda a sua extensão - daqueles recursos e meios administrativos»⁴²⁰.

E concluiu «ponto é que tais certidões, além de necessárias à utilização desses meios administrativos, o que desde logo exige estar-se perante um ato administrativo que possa afetar os interessados e contra o qual eles projetem usar a correspondente impugnação, sejam também adequadas, isto é, respeitem a dados pertinentes ou que se revelem úteis à referida impugnação»⁴²¹⁻⁴²².

2. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Segundo o art. 45.º da Lei n.º 66-B/2007 a avaliação do desempenho dos trabalhadores integra-se no ciclo de gestão de cada serviço e incide sobre os seguintes parâmetros: «resultados» obtidos na prossecução de objetivos individuais em articulação com os objetivos da respetiva unidade orgânica; e, «competências» que visam avaliar os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais adequadas ao exercício de uma função.

⁴²⁰ Cfr. Ac. do Tribunal Constitucional n.º 6026, de 23/01/96, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

⁴²¹ Cfr. Ac. do Tribunal Constitucional n.º 6026, de 23/01/96, disponível em <http://www.dgsi.pt>.

⁴²² Neste sentido ver o Ac do STA, de 3 de abril de 1997, processo n.º 035368, disponível em <http://www.dgsi.pt>, que decidiu que: « I - O art. 28 do DR n.º 44-B/83 de 01JUN impõe confidencialidade quanto aos elementos do processo de notação dos funcionários, uma vez que ali constam dados pessoais cuja divulgação pode ofender a reserva e intimidade da vida privada do notado. II - Porém, a referida confidencialidade não protege em termos absolutos a divulgação desses dados, pois o seu conhecimento poderá constituir para outros interessados um verdadeiro pressuposto de facto para o exercício do direito de impugnação contenciosa consagrado no art. 268.º ns. 4 e 5 da CRP. III - A conjugação destes interesses antagónicos impõe que a divulgação dos referidos dados só possa ocorrer na exata medida em que eles sejam essenciais ao exercício do direito de recurso. IV - Daqui decorre que o interessado (que não o funcionário notado) que pretende aceder a um tal acervo documental deva identificar com precisão os documentos a que pretende ter acesso enunciando as razões pelas quais esses elementos, em princípio protegidos pela confidencialidade imposta pelo citado art. 28 do DR n.º 44-B/83, podem, no caso, ser-lhe divulgados. V - Tal ónus não se compadece com a menção de fórmulas que pela sua generalidade possam abranger qualquer caso idêntico que impediriam na prática a Administração de apreciar caso a caso a licitude dos pedidos que lhe foram dirigidos. VI - A fórmula vaga e imprecisa "a fim de permitir o uso de meios administrativos ou contenciosos" que, numa dada perspetiva, poderia justificar o acesso a documentos não confidenciais, é aqui manifestamente insuficiente».

2.1 PARÂMETRO DE AVALIAÇÃO «RESULTADOS»

Decorre do art. 46.º da Lei n.º 66-B/2007, que o parâmetro «resultados» visa avaliar o grau de cumprimento dos objetivos. Os objetivos definidos devem ser redigidos de forma clara e rigorosa, de acordo com os principais resultados a obter, tendo em conta os objetivos do serviço e da unidade orgânica, a proporcionalidade entre os resultados visados e os meios disponíveis e o tempo em que são prosseguidos.

Os objetivos são os resultados ou metas devidamente mensuráveis, relacionados com um desempenho num determinado período de tempo (em regra, um ano). Devem ser orientados para resultados, isto é, enunciados em termos de uma consequência desejada. Todavia, não devemos olvidar que os objetivos devem ser individualizados, isto é, ter em conta a situação concreta de cada trabalhador.

Os objetivos obedecem à seguinte tipologia:

- i)* de produção de bens e atos ou prestação de serviços, visando a eficácia na satisfação dos utilizadores;
- ii)* de qualidade, orientada para a inovação, melhoria do serviço e satisfação das necessidades dos utilizadores;
- iii)* de eficiência, no sentido da simplificação e racionalização de prazos e procedimentos de gestão processual e na diminuição de custos de funcionamento;
- iv)* de aperfeiçoamento e desenvolvimento das competências individuais, técnicas e comportamentais do trabalhador.

Podem ser fixados objetivos de responsabilidade partilhada sempre que impliquem o desenvolvimento de um trabalho em equipa ou esforço convergente para uma finalidade determinada. Ao contrário do anterior regime⁴²³ existe faculdade, em lugar da obrigação, da existência de um objetivo de responsabilidade partilhada.

Anualmente são fixados, pelo menos três objetivos para cada trabalhador, os quais devem ter em conta o posto de trabalho do trabalhador.

Para os resultados a obter em cada objetivo são previamente estabelecidos indicadores de medida do desempenho. Ou seja, tem de haver uma indicação clara de quais os indicadores de medida para avaliação de cada um dos objetivos; para além disso, terá que

⁴²³ Cfr. art. 3.º, n.º1, alínea d), do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio.

haver uma indicação dos critérios de superação. O indicador de medida corresponde aos elementos quantitativos e /ou qualitativos que permitam determinar o grau de realização do objetivo fixado ⁴²⁴.

Assim e, no sentido de se reduzir a subjetividade na avaliação, em nosso entender, dever-se-ão adotar as seguintes diretrizes:

i) Proceder a uma descrição sumária, o mais clara possível do objetivo

Os objetivos devem ser dirigidos a resultados bem definidos e não a meras intenções, sendo de realçar que as atividades constituem tudo aquilo que devemos fazer para atingir os objetivos. Os objetivos deverão ser *S.M.A.R.T.*⁴²⁵, ou seja, *Specific* (específicos e não vagos), *Measurable* (mensuráveis e devidamente quantificados), *Attainable* (atingíveis tendo em conta as atuais responsabilidades), *Realistic* (realistas e exequíveis) e *Time* (temporizáveis).

A fixação dos objetivos de cada ciclo anual de gestão e avaliação obedece a regras das quais resulta que os mesmos devem estar corretamente formulados, e assentar em indicadores claros, de compreensão fácil a todos os intervenientes envolvidos no procedimento avaliativo.

Sob pena de ser desvirtuada a finalidade da avaliação, os objetivos que forem fixados para cada ciclo deverão evitar, quanto possível, formulações geradoras de dúvidas e potenciadoras de avaliações subjetivas, desde logo porque assim o impõe o imperativo constitucional da igualdade de tratamento de todos os avaliados, bem como os princípios da imparcialidade e da transparência⁴²⁶⁻⁴²⁷.

Os objetivos devem ser delineados sempre como melhoria na prestação do serviço (e não continuação do nível alcançado), e, nessa medida, deverá ser dada especial importância aos aspetos da qualidade. Em nosso entender, os serviços que possuem implementado o

⁴²⁴ Se os objetivos não tiverem em conta o posto de trabalho, não forem acompanhados de critérios de medida e de superação, não forem claros, o avaliado deve assinar sob reserva, indicando resumidamente no local ou em anexo os motivos de discordância.

⁴²⁵ Ver <http://www.caf.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=ab33f4e8-2a0e-4f19-a1bb-b283a6e19f2e&letra=O>

⁴²⁶ Sobre os princípios da avaliação ver *supra* parte II, capítulo II, 2.

⁴²⁷ A este propósito vd. Ac. do TCAN, de 1 de outubro de 2010, processo n.º 00704/08, in www.dgsi.pt, que concluiu que: «I-A fixação dos objetivos de cada ciclo anual de gestão/avaliação, para efeitos do SIADAP, obedece a regras previstas na lei, das quais resulta que os mesmos devem estar corretamente formulados, e assentar em indicadores claros, de compreensão fácil a todos os intervenientes envolvidos no procedimento avaliativo .II. Sob pena de ser desvirtuada a finalidade da avaliação, os objetivos que forem fixados para cada ciclo deverão evitar, quanto possível, formulações geradoras de dúvidas e potenciadoras de avaliações subjetivas, desde logo porque assim o impõe o imperativo constitucional da igualdade de tratamento de todos os avaliados».

Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) poderão importar e partilhar as ações definidas no plano de melhoria, dando maior coerência ao sistema de gestão.

De sublinhar que os objetivos devem ser suportados pelos recursos disponíveis, ou seja, só podem depender do trabalhador ou da sua equipa ou unidade orgânica e devem estar associados aos objetivos que a própria unidade orgânica visa prosseguir, numa ótica de integração e coerência sistemática.

Por outro lado, os objetivos devem abranger todos os procedimentos ao longo do ano e cobrir toda a atividade do trabalhador.

Entendemos, ainda, que deverá ser dada prioridade aos objetivos partilhados, quando o trabalho essencial for de equipa.

Em síntese, não podemos deixar de assinalar que os três subsistemas – SIADAP 1,2 e 3 – funcionam de forma integrada pela coerência entre os objetivos fixados no âmbito do sistema de planeamento, os objetivos do ciclo de gestão da entidade, os objetivos das unidades orgânicas, os objetivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores e os objetivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores.

Aliás, um dos princípios previstos no art. 5.º da Lei n.º 66-B/2007 é, precisamente, o princípio da coerência e da integração, alinhando a ação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores na prossecução dos objetivos e na execução das políticas públicas, ou seja, dita a definição de objetivos em cascata, isto é, do topo para a base.

ii) Fixar indicadores verificáveis onde constem os resultados esperados

Com efeito, o facto de não serem previamente definidos indicadores de medida relativamente aos objetivos traçados viabiliza uma maior discricionariedade na avaliação do que a pretendida pela lei, com a consequente violação do disposto no art. 46.º da Lei n.º 66-B/2007, já que a necessidade de prévia definição de indicadores de medida constitui uma exigência legal.

Isto significa que se trata de matéria respeitante aos aspetos vinculados da atuação administrativa, além do que essa ausência de definição de indicadores de medida consubstancia igualmente violação do princípio da transparência, consagrado no art. 5.º da mesma lei⁴²⁸.

Esta é exatamente a orientação que, num recente aresto do Tribunal Central Administrativo Sul, o tribunal fez⁴²⁹, ao considerar que «o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública [SIADAP] rege-se pelos princípios enunciados no artigo 3.º da Lei n.º 10/2004, de 22/3, dos quais há que destacar dois, que constituem como que a espinha dorsal do sistema: a orientação para resultados e a transparência, cujo corolário são a definição de critérios objetivos e de regras claras e amplamente divulgadas. No tocante aos objetivos, determina o artigo 3.º, n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 que são os organismos [ou unidades orgânicas] que definem os objetivos e os indicadores de medida [elementos que permitem verificar até que ponto determinado objetivo ou meta é atingido e em que grau, o que pressupõe a definição dos objetivos de forma precisa e, sempre que possível, quantificados] e os objetivos são “contratualizados” entre avaliadores e avaliados no início do período de avaliação, devendo a respetiva definição ser clara e dirigida aos principais resultados a obter pelos avaliados»⁴³⁰.

Desta forma, e como foi dito no referido acórdão «se relativamente aos objetivos fixados nos pontos 1. e 2. da ficha de avaliação do desempenho da autora [aumentar em 25% o número de empréstimos e apresentar pelo menos uma proposta inovadora da promoção da DICT e aumento de utilizadores] era possível medir até que ponto os mesmos foram atingidos e em que grau, já que a respetiva definição foi efetuada de forma precisa e quantificada, o mesmo não se poderá dizer dos três últimos objetivos fixados [realizar a caracterização do utilizador da difusão bibliográfica, elaborar uma proposta de alteração da base de dados introduzindo novos indicadores e elaborar uma proposta de articulação com outros serviços similares do Ministério da Justiça], pois a sua imprecisão ou caráter genérico não permitem quantificar ou aferir até que ponto os mesmos seriam atingidos e em que grau ou medida. Sendo objetivamente impossível a respetiva superação, está à partida viciada a avaliação desses objetivos, uma vez que nem nenhum avaliado jamais poderia, relativamente a eles, obter uma avaliação de nível 5, ou seja, uma avaliação que demonstrasse ter superado claramente esses objetivos»⁴³¹.

⁴²⁹Não obstante a jurisprudência referida se reportar ao sistema de avaliação entretanto revogado pelo atual SIADAP, entende-se manterem-se os princípios e fundamentos que justificaram aquele entendimento, pelo que mantém plena atualidade.

⁴³⁰ Cfr. Ac. do TCAS, de 11 de março de 2007, processo n.º 02640/07, disponível em www.dgsi.pt.

⁴³¹ Cfr. Ac. do TCAS, de 11 de março de 2007, processo n.º 02640/07, disponível em www.dgsi.pt.

E conclui «o facto de não serem previamente definidos indicadores de medida relativamente aos objetivos traçados, viabiliza uma maior discricionariedade na avaliação do que a pretendida pela lei, com a conseqüente violação do disposto no artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14/5, já que a necessidade de prévia definição de indicadores de medida constitui uma exigência legal, o que significa que é matéria respeitante aos aspetos vinculados da atuação administrativa, além do que essa ausência de definição de indicadores de medida consubstancia igualmente violação do princípio da transparência, consagrado no artigo 3.º da Lei n.º 10/2004, de 22/3»⁴³².

A propósito do indicador de medida reforçamos que este corresponde à grandeza que queremos medir, ou seja, a quantidade; o valor; o custo total; o custo unitário; o rácio; a percentagem de acabamento; prazo, entre outros.

No caso de se utilizar o indicador “prazo” consideramos que deverá ser adotada a contagem dos prazos nos termos do CPA⁴³³.

Por outro lado, entendemos que deverão ser utilizados critérios de cumprimento⁴³⁴ e de superação⁴³⁵ claros e inequívocos e que deve ser evitada a sobrecarga de informação, designadamente a utilização de indicadores excessivos ou de pouco valor acrescentado.

iii) Assegurar sempre as fontes de verificação dos objetivos

Entendemos que deve haver especial preocupação relativamente à informação necessária para verificar o indicador, sendo que a falta de dados válidos limita a utilidade do indicador.

Nessa medida, em nosso entender, deve ser dada especial atenção ao apoio informático necessário para tratar os dados e devem ser efetuados controlos periódicos.

Uma questão que se coloca com alguma frequência prende-se com a possibilidade de na contratualização de objetivos dos trabalhadores poderem ser contratualizados objetivos de assiduidade e de pontualidade.

⁴³² Cfr. Ac. do TCAS, de 11 de março de 2007, processo n.º 02640/07, disponível em www.dgsi.pt.

⁴³³ Cfr. art. 72.º do CPA.

⁴³⁴ Exemplos de critérios de cumprimento: fixar um intervalo entre dois valores (quantidade – entre 95 e 100); valor (500€ e 600€); percentagem de cumprimento (entre 75 % e 80%), prazo de cumprimento (entre 30 de setembro e 15 de outubro);

⁴³⁵ Exemplos de critérios de superação: para aquém (menos é melhor) ou além (mais é melhor): quantidade (mais de 100); valor (mais de 600€); percentagem de cumprimento (mais 85%), prazo de cumprimento (antes de 30 de setembro).

Em nosso entender na fixação de objetivos não podem ser definidos objetivos de assiduidade ou de pontualidade.

Antes de mais porque tal matéria não se encontra incluída no elenco de resultados indicados no n.º 2 do art. 46.º da Lei n.º 66-B/2007 e que prendem com a produção de bens e prestação de serviços aos utilizadores; com a qualidade, melhoria do serviço e satisfação das necessidades dos utilizadores; com a eficiência, no sentido de simplificação e racionalização de prazos e procedimentos de gestão processual e na diminuição de custos de funcionamento; e de aperfeiçoamento e desenvolvimento das competências individuais, técnicas e comportamentais dos trabalhadores.

Depois porque a assiduidade e a pontualidade são deveres a que todos os trabalhadores estão sujeitos independentemente da avaliação do respetivo desempenho⁴³⁶, pelo que a violação destes deveres determinam a marcação de falta injustificada e é considerada infração disciplinar.

Por seu lado, as faltas justificadas e tipificadas no n.º 2 do art.º 185.º da Lei 59/2008, de 11 de setembro, constituem um direito indisponível dos trabalhadores, e por isso mesmo não podem ser negociadas em sede de definição e contratualização de objetivos.

Assim, as faltas não podem ser escolhidas para indicadores de medida de objetivos profissionais, nem para critérios de incumprimento ou de superação daqueles objetivos. Com efeito, as causas que as determinam - v.g. a doença do trabalhador ou dos seus familiares, o casamento, o falecimento de cônjuge e de parentes e afins, entre outras mais - são condicionantes estranhas ao controle dos avaliados, e tal circunstância ditaria a anulação do objetivo em que se verificasse, em conformidade com o estabelecido no n.º 3 do art. 47.º da Lei n.º 66-B/2007⁴³⁷.

⁴³⁶ Cfr. art. 3.º n.º 2 da Lei 58/2008, de 9 de setembro, que aprova o estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas.

⁴³⁷ Neste sentido ver FAQ's - SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro) - da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?objid=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&id=13000000#>, onde se concluiu no seguinte sentido:

«1. Na fixação/contratualização de objetivos dos trabalhadores podem ser definidos/contratualizados objetivos de assiduidade e, ou, de pontualidade?

O SIADAP assenta numa lógica de objetivos/resultados e obedece a uma perspetiva de avaliação integrada, através da articulação dos objetivos individuais com os objetivos da unidade orgânica, devendo, na sua fixação, atender-se à natureza do posto de trabalho do trabalhador e proceder-se à identificação e concretização dos resultados pretendidos. Dado que a assiduidade e a pontualidade constituem, nos termos do Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, deveres gerais de todos os trabalhadores, que se

De toda a maneira, em nossa opinião, os deveres de assiduidade e de pontualidade podem ser aferidos no âmbito do parâmetro de avaliação «competências», designadamente, na competência «Responsabilidade e compromisso com o serviço», comum a dirigentes e trabalhadores⁴³⁸.

De realçar, por último, que a questão dos indicadores de medida assume tal importância que o Acordo Coletivo de Trabalho n.º 1/2009, de 28 de setembro de 2009⁴³⁹⁻⁴⁴⁰⁻⁴⁴¹ não deixou de lhe fazer referência. Com efeito, o n.º 3 da cláusula 4.ª prevê que, sem prejuízo do previsto no artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro, podem ser previstos, em acordo coletivo de entidade empregadora pública, indicadores de medida relativos à

traduzem no dever de comparecer regular e continuamente ao serviço, nas horas que estejam designadas, considera-se que o cumprimento desses deveres gerais não se mostra passível de configurar objetivos a prosseguir em sede de avaliação de desempenho, não devendo, assim, em sede de fixação/contratualização dos objetivos dos trabalhadores, eleger-se a assiduidade e, ou, a pontualidade como objetivos».

⁴³⁸ Esta competência consta do elenco da lista da Portaria n.º 163372007, de 31 de dezembro e traduz-se no seguinte comportamento «é cumpridor das regras regulamentares relativas ao funcionamento do serviço, nomeadamente horários de trabalho e reuniões».

⁴³⁹ Publicado na 2.ª série do Diário da República n.º 188.

⁴⁴⁰ Ver Acordo Coletivo de Carreiras Gerais, entre, pelas Entidades Empregadoras Públicas: o Secretário de Estado da Administração Pública e o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, e pelas Associações Sindicais, a Frente Sindical da Administração Pública constituída pela Federação Nacional dos Sindicatos da Educação, Sindicato Nacional dos Profissionais da Educação, Sindicato da Agricultura, Alimentação e Florestas, Sindicato dos Técnicos Superiores de Diagnóstico e Terapêutica, Sindicato Nacional e Democrático dos Professores, Sindicato da Construção, Obras Públicas e Serviços Afins, Sindicato Nacional dos Engenheiros, Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores de Serviços e Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública e a Frente Sindical constituída pelo Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, Sindicato Nacional dos Professores Licenciados, Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos, Sindicato dos Enfermeiros, Sindicato dos Profissionais de Polícia e Sindicato Independente dos Profissionais de Enfermagem.

Este Acordo Coletivo de Carreiras Gerais, aplica-se a todos os trabalhadores filiados nas associações sindicais outorgantes que, vinculados em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado e integrados nas carreiras de técnico superior, de assistente técnico e de assistente operacional ou integrados nas carreiras subsistentes constantes no Mapa VII do Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho, exercem funções nas entidades empregadoras públicas abrangidas pelo âmbito de aplicação objetivo definido no artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008. Aplica-se, ainda, aos trabalhadores que exercem funções em entidades excluídas do âmbito de aplicação do artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008. No que toca a trabalhadores filiados noutras estruturas sindicais que não assinaram o acordo coletivo, não é possível estender o acordo, atendendo ao princípio constitucional da filiação sindical.

Em 2 de março de 2010, foi publicado na 2.ª série do Diário da República n.º 42, o Regulamento de Extensão n.º 1-A/2010, que determinou a extensão das condições de trabalho constantes do Acordo Coletivo de Carreiras Gerais às relações de trabalho entre as entidades empregadoras públicas e os trabalhadores vinculados em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, integrados nas carreiras e categorias definidas nas cláusulas 1.ª e 2.ª daquele acordo, não filiados em qualquer associação sindical. O Regulamento de Extensão entrou em vigor no dia 15 de março de 2010.

⁴⁴¹ Sobre os instrumentos de regulamentação coletiva, ver Ana Fernanda NEVES, «O Direito da Função Pública» ... cit...., pp. 391 e segs. .

produtividade, bem como definidos os meios e os modos de divulgação e de operacionalização dos mesmos.

Por fim, e no que tange à avaliação, determina o art. 47.º da Lei n.º 66-B/2007 que tendo presente a medição do grau de cumprimento de cada objetivo, de acordo com os respetivos indicadores previamente estabelecidos, a avaliação dos resultados obtidos em cada objetivo é expressa em três níveis: objetivo superado, a que corresponde uma pontuação de 5; objetivo atingido, a que corresponde uma pontuação de 3; objetivo não atingido, a que corresponde uma pontuação de 1.

A pontuação final a atribuir ao parâmetro resultados é a média aritmética das pontuações atribuídas aos resultados obtidos em todos os objetivos.

Sempre que se verifique a impossibilidade de prosseguir alguns objetivos previamente fixados, devido a condicionantes estranhas ao controlo dos intervenientes, e não tenha sido possível renegociar novos objetivos, a avaliação deve decorrer relativamente a outros objetivos que não tenham sido prejudicados por aquelas condicionantes.

A avaliação dos resultados obtidos em objetivos de responsabilidade partilhada previstos é, em regra, idêntica para todos os trabalhadores neles envolvidos. Contudo, mediante opção fundamentada do avaliador, pode ser feita avaliação diferenciada consoante o contributo de cada trabalhador. Todavia, no nosso entender estes casos devem merecer especial reflexão, uma vez que a avaliação deste “contributo de cada trabalhador” tem que estar suportada por indicadores de medida que permitam a correta monitorização do grau de cumprimento das metas estabelecidas e respetiva avaliação (objetiva). Isto implica, com toda a certeza, a existência de instrumentos capazes de suportar esta monitorização de forma célere e expedita.

2.2 PARÂMETRO DE AVALIAÇÃO «COMPETÊNCIAS»

De acordo com o art. 48.º da Lei n.º 66-B/2007 o parâmetro relativo a «competências» assenta em competências previamente escolhidas para cada trabalhador em número não inferior a cinco, de entre as constantes da Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro.

Com efeito, só determinando as competências implícitas no desempenho da função, adequadas à realidade laboral, é que se permitirá uma justa avaliação.

A Lei n.º 66-B/2007 não avança com o conceito de competência. Assim, e seguindo a definição de João Bilhim competência profissional traduz uma «combinação de conhecimentos, de saber-fazer e comportamentos, exercidos num contexto preciso. São aptidões e características pessoais que contribuem para se atingir um desempenho de nível elevado»⁴⁴²⁻⁴⁴³.

O conceito de competência tem sido objeto de reflexão seja no domínio privado, seja no público. Por isso, Mário Ceitil sublinha que «conhecer as competências centrais da empresa e definir quais as linhas orientadoras para o futuro, fazem hoje parte de uma reflexão estratégica que pode acrescentar valor aos ativos intelectuais internos e, conseqüentemente ao posicionamento interno da empresa»⁴⁴⁴.

Acrescenta o mesmo autor que «o trabalho será cada vez mais a extensão e o prolongamento das competências que cada um conseguir mobilizar e deixará, finalmente, de ser uma realidade externa à pessoa, apropriada de modo mais ou menos objetivo, através

⁴⁴² Ver João BILHIM, *Qualificação e Valorização de Competências*, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto, 2004, p.80.

⁴⁴³ Segundo João BILHIM, *Qualificação e Valorização de Competências ...cit.*, pp. 80-81 «o conceito, embora tenha entrado plenamente no vocabulário da GRH desde os anos 80 do século XX, continua a carecer de alguma precisão, dada a multiplicidade de significados que comporta. O termo é utilizado como adjetivo para caracterizar as pessoas, mas igualmente como substantivo quando significa conteúdos. Por outro lado, e em especial nos autores de língua inglesa, ao conceito liga-se um certo sentido de subjetividade. Trata-se da diferença entre *competente* e *competency*.

Em geral distinguem-se duas abordagens ao tratar o conceito de competência: anglo-saxónica e a francesa.

A abordagem anglo-saxónica divide as competências em *hard* e *soft*. A competência *hard* inclui os conhecimentos de um indivíduo sobre um domínio em concreto (*knowledge*) e o saber-fazer que corresponde à demonstração comportamental de um conhecimento (*skills*). A competência *soft* integra a perceção que um indivíduo tem do seu «eu» enquanto líder ou membro de um grupo (*behaviours*), os traços de personalidade que contribuem para um determinado comportamento (*traits*) e as motivações que correspondem às forças interiores recorrentes e que geram os comportamentos no trabalho (*motives*). Nesta dicotomia, as competências de tipo *hard* são fundamentais para que um indivíduo seja tido como competente no seu trabalho, enquanto as competências de tipo *soft* permitem diferenciar as realizações interindivíduos.

Pelo contrário, a abordagem francesa distingue entre os saberes (*savoirs*) que se traduzem na dimensão teórica das competências (*savoir plus*), os saber-fazer (*savoirs faire*) que correspondem às competências de carácter prático e os saber-ser (*savoir-être*) que integram as competências sociais e comportamentais.

A competência não constitui apenas um potencial, nem uma lista de capacidades, mas também um processo que conduz a um desempenho. Um indivíduo aumenta as suas probabilidades de se tornar competente, consoante as suas capacidades sejam mais ou menos elevadas.

A posse de tal competência não dá garantia direta do seu possuidor ser competente, pois, a competência só pode existir enquadrada num contexto profissional. Assim, uma condição de definição de competência é a sua relação com o contexto, pois deve fazer parte dos laços entre as qualidades relacionadas com o indivíduo e as propriedades que dependem de uma situação de ação».

⁴⁴⁴ Ver Mário CEITIL, *Gestão e Desenvolvimento de Competências*, Edições Sílabo, Lisboa, 2006. p. 184.

de descritivos de funções e de esquemas de carreiras definidos por critérios consuetudinários, e passará a ser uma realidade ligada e dependente da relação de inter-pessoalidade que cada pessoa tiver com o espaço profissional que intervém»⁴⁴⁵.

Nos termos do n.º 7 do art. 36.º da Lei n.º 66-B/2007, *ex vi* do n.º 2, do art. 48.º da mesma lei, o dirigente máximo, ouvido o CCA pode estipular por despacho as competências a que se subordina a avaliação dos trabalhadores, escolhidas de entre as constantes na lista da Portaria n.º 1633/2007.

De referir, contudo, que, na falta de acordo prevalece a escolha do avaliador. Assim sucedeu no Ac. do TCAN, quando se verificou uma divergência entre avaliador e avaliado, relativamente à competência «espírito de equipa».

Com efeito, entendeu este tribunal que «o facto de funcionário camarário, vigilante de parques e jardins infantis, exercer o seu trabalho sozinho, não impede que seja avaliado [SIADAP 3] na competência espírito de equipa. Equipa, terá no caso de ser entendida não no seu sentido estrito, como grupo de trabalhadores que visam, de forma conjugada e complementar, a obtenção de determinado resultado, mas antes em sentido lato, de modo a incluir a partilha de informações, respeito por outras opiniões, bom relacionamento com os colegas e a disponibilidade para com eles colaborar»⁴⁴⁶.

E concluiu, «faz todo o sentido, assim, o avaliador ter justificado a pontuação 3 atribuída ao vigilante, nessa competência, por ele não estar diversas vezes disponível para colaborar com os colegas, nomeadamente nas mudanças de turno»⁴⁴⁷.

Determina o art. 49.º da Lei n.º 66-B/200 que a avaliação de cada competência é expressa em três níveis.

O nível «competência demonstrada a um nível elevado» corresponde uma pontuação de 5; neste caso o trabalhador evidencia a totalidade dos comportamentos que definem a competência.

O nível «competência demonstrada» possui uma pontuação de 3; serão de considerar os casos em que o trabalhador revela mais de metade dos comportamentos que definem a competência;

⁴⁴⁵Ver Mário CEITIL, *Gestão de Recursos Humanos Para o Século XXI* Edições Sílabo, Lisboa, 2008. p. 19.

⁴⁴⁶ Vd. Ac. do TCAN, de 18 de fevereiro de 2011, processo n.º 00442.09, disponível em www.dgsi.pt.

⁴⁴⁷ Vd. Ac. do TCAN, de 18 de fevereiro de 2011, processo n.º 00442.09, disponível em www.dgsi.pt.

O nível «competência não demonstrada ou inexistente» corresponde a uma pontuação de 1; são subsumíveis as situações em que o trabalhador apresenta menos de metade dos comportamentos que definem a competência.

Existe, contudo, uma “zona cinzenta” que respeita aos que têm exatamente metade dos comportamentos que definem a competência.

Neste caso, em nosso entender caberá ao avaliador decidir devendo, para o feito, e de forma fundamentada, valorizar mais uns comportamentos face aos restantes,

A pontuação final a atribuir ao parâmetro competências é a média aritmética das pontuações atribuídas às competências escolhidas para cada trabalhador.

Dentro do parâmetro «competências» entendemos merecer especial destaque a competência «orientação para resultados»⁴⁴⁸, dada a sua ligação estreita ao parâmetro «resultados». Trata-se de uma competência comum a todas as carreiras e que consiste na capacidade para concretizar com eficácia e eficiência os objetivos do serviço e as tarefas que lhe são solicitadas⁴⁴⁹.

2.3 AVALIAÇÃO FINAL

Estabelece o art. 50.º da Lei n.º 66-B/2007 que a avaliação final é o resultado da média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação.

Para o parâmetro «resultados» é atribuída uma ponderação mínima de 60 % e para o parâmetro «competências» uma ponderação máxima de 40 %.

Significa isto que os resultados podem ter uma pontuação superior a 60% e as competências uma pontuação inferior a 40%.

Por despacho do dirigente máximo do serviço podem, igualmente, ser fixados outros limites diferentes para carreiras especiais ou em função de especificidades das atribuições de serviços ou da sua gestão.

⁴⁴⁸ Cfr. Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro.

⁴⁴⁹ Traduz-se, nomeadamente, nos seguintes comportamentos: realiza com empenho e rigor as tarefas que lhe são distribuídas; revela persistência na resolução dos problemas e dificuldades; assume tarefas exigentes e empenha-se em atingir os resultados desejados; preocupa-se em cumprir os prazos estipulados para as diferentes atividades.

A avaliação final é expressa em menções qualitativas em função das pontuações finais em cada parâmetro, nos seguintes termos: «desempenho relevante» correspondendo a uma avaliação final de 4 a 5; «desempenho adequado» correspondendo a uma avaliação final de desempenho positivo de 2 a 3,999; «desempenho inadequado» correspondendo a uma avaliação final de 1 a 1,999.

As pontuações finais dos parâmetros e a avaliação final são expressas até às centésimas e, quando possível, milésimas.

2.4 CRITÉRIOS DE DESEMPATE

Preceitua o art. 84.º da Lei n.º 66-B/2007 que quando for necessário proceder a desempate entre trabalhadores ou que tenham a mesma classificação final na avaliação de desempenho, releva sucessivamente a avaliação obtida no parâmetro de «resultados», a última avaliação de desempenho anterior, o tempo de serviço relevante na carreira e o tempo de serviço relevante no exercício de funções públicas.

Relativamente aos critérios de desempate, e conforme dissemos ⁴⁵⁰, somos de opinião que o CCA, enquanto órgão coordenador do procedimento avaliativo, devia definir outros critérios de desempate, para além dos que constam no referido artigo 84.º.

Sendo certo que os critérios definidos por lei não respondem a todas as situações de empate, e nosso entender seria interessante definir critérios que potenciem maior motivação junto dos dirigentes. Nesse sentido, sugerimos que se privilegie a valorização curricular dos trabalhadores, isto é, a formação profissional, no âmbito da competência “conhecimentos especializados e experiência”.

Com efeito, um procedimento formativo bem estruturado tem associada a eficácia desse investimento. Se o trabalhador, comprovadamente, desenvolver esforços no sentido de se tornar mais eficiente e eficaz através desta via, consideramos que esse empenho deve ser compensado. De assinalar que o dever de zelo, enunciado no art. 3.º do estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, impõe aos trabalhadores públicos uma permanente obrigação de atualização, um processo contínuo de

⁴⁵⁰ Ver *supra* parte II, capítulo II, 5.2.

aperfeiçoamento, uma vez que o interesse público reclama não apenas que ele atue bem mas antes que atue cada vez melhor.

2.5 RECONHECIMENTO DE «EXCELÊNCIA»

Nos termos do que dispõe o art. 51.º da Lei n.º 66-B/2007 a atribuição da menção qualitativa de desempenho relevante é objeto da (“mais alta”) apreciação pelo CCA para efeitos de eventual reconhecimento de mérito, significando «desempenho excelente», por iniciativa do avaliado ou do avaliador.

Esta iniciativa deve ser acompanhada de caracterização que especifique os respetivos fundamentos e analise o impacto do desempenho, evidenciando os contributos relevantes para o serviço.

O reconhecimento do mérito é objeto de publicitação no serviço pelos meios internos considerados mais adequados.

Para efeitos de aplicação da legislação sobre carreiras e remunerações, a avaliação máxima nela prevista corresponde à menção qualitativa de «desempenho excelente».

2.6 DIFERENCIAÇÃO DE DESEMPENHO

A diferenciação de desempenhos é, de acordo com o art. 75.º da Lei n.º 66-B/2007, garantida pela fixação da percentagem máxima de 25 % para as avaliações finais qualitativas de «desempenho relevante» e, de entre estas, 5 % do total dos trabalhadores para o reconhecimento de «desempenho excelente».

As percentagens incidem sobre o número de trabalhadores previstos nos n.ºs 2 a 7 do art. 42.º, com aproximação por excesso, quando necessário. Ou seja, o universo de incidência das percentagens de 25% para «desempenho relevante» e de 5% para «desempenho excelente» é constituído pelos trabalhadores a desempenhar funções no serviço que reúnam os requisitos de avaliação fixados no n.º 2 do art. 42.º da Lei n.º 66-

B/2007, de 28 de dezembro, e pelos trabalhadores que requeiram avaliação por ponderação curricular, nos termos do n.º 7 do mesmo preceito legal.

De notar que não são considerados para efeitos de aplicação das percentagens os trabalhadores que possam e queiram fazer relevar a última avaliação que lhes tenha sido atribuída^{451- 452}.

Assim, e em conclusão, o universo dos trabalhadores para efeitos da aplicação da quota de 25% para «desempenho relevante», em conformidade com o disposto no art. 75.º, n.º 2, deverá ser o seguinte: todos os trabalhadores a desempenharem funções no serviço que tenham fichas de avaliação validamente preenchidas; todos os trabalhadores que requeiram ponderação curricular anual, designadamente, os trabalhadores do serviço que desempenhem funções de dirigente no próprio serviço e os trabalhadores do serviço que desempenhem funções de dirigente noutros serviços⁴⁵³.

⁴⁵¹Neste sentido ver FAQ's - SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro) – da DGAEP, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?objid=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&id=13000000#>, que refere que:

«3. Qual o universo dos trabalhadores a considerar para efeitos da aplicação das percentagens de 25% para Desempenho Relevante e de 5% para Desempenho excelente (artigo 75.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro e artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho)?

O universo de incidência das percentagens de 25% para Desempenho Relevante e de 5% para Desempenho excelente é constituído pelos trabalhadores a desempenhar funções no serviço que reúnam os requisitos de avaliação fixados no n.º 2 do artigo 42.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, e pelos trabalhadores que requeiram avaliação por ponderação curricular, nos termos do n.º 7 do mesmo preceito legal. Não são considerados para efeitos de aplicação das percentagens os trabalhadores que possam e queiram fazer relevar a última avaliação que lhes tenha sido atribuída (ver artigo 42.º, n.º 6 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, e artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho)».

⁴⁵² Ver art. 42.º, n.º 6 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, art. 21.º da Lei n.º 69-A/2009, de 24 de março, art. 41.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho e art. 37.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março.

⁴⁵³Neste sentido, ver ofício/circular n.º 12/GDG/08, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=91f17207-d63e-4f78-a525-4e8140f46f49&ID=838>, onde se refere o seguinte:

«Universo dos trabalhadores para efeitos da aplicação da quota de 25% para Desempenho Relevante (art. 75.º, n.º 2).

- Todos os trabalhadores a desempenhar funções no serviço que tenham fichas de avaliação validamente preenchidas e que respeitem as regras previstas supra no número 14;

E ainda

-Todos os trabalhadores que possam e queiram fazer relevar para o ano em causa a sua última avaliação atribuída; (ver alteração decorrente do artigo 21º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de março)

-Todos os trabalhadores que requeiram ponderação curricular anual, designadamente:

-Trabalhadores do serviço que desempenhem funções de dirigente no próprio serviço;

-Trabalhadores do serviço que desempenhem funções de dirigente noutros serviços».

Contudo, apenas podem ser considerados como tendo «desempenho excelente» os trabalhadores com avaliação de «desempenho relevante» validada pelo CCA ou atribuída pelo dirigente máximo do serviço em sede de homologação⁴⁵⁴.

Conforme o previsto no n.º2 do citado art. 75.º as percentagens máximas para as avaliações finais qualitativas de «desempenho relevante» e de «desempenho excelente» incidem sobre o número total de trabalhadores avaliados, com aproximação por excesso, quando necessário.

Decorre, ainda, do mesmo preceito que as referidas percentagens devem, em regra, ser distribuídas proporcionalmente por todas as carreiras, o que significa que o cálculo é feito sobre a totalidade de trabalhadores a avaliar, independentemente da unidade orgânica a que o mesmo pessoal se encontre afeto, sendo o número de menções de «mérito» e «excelência» a afetar aos trabalhadores de cada carreira o resultante da posterior distribuição desse número total pelas diferentes carreiras.

As percentagens devem ser do conhecimento de todos os avaliados e a sua atribuição é da exclusiva responsabilidade do dirigente máximo do serviço, que assegura o seu estrito cumprimento.

O número de objetivos e competências a fixar nos parâmetros de avaliação e respetivas ponderações devem ser previamente estabelecidos, designadamente nos termos previstos na al. c) do n.º 1 do art. 58.º da Lei n.º 66-B/2007, tendo em conta a necessidade de assegurar uma adequada diferenciação de desempenhos.

⁴⁵⁴ Neste sentido ver FAQ's - SIADAP (Lei n.º 66-b/2007, de 28 de dezembro) - da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em: <http://ww.dgap.gov.pt/index.cfm?objid=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&id=13000000#>, onde se determina que:

«4.Como se calculam, e como se aplicam, as percentagens de 25% para Desempenho relevante e de 5% para Desempenho excelente, fixadas no artigo 75.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro?

«As percentagens de 25% para atribuição de Desempenho relevante e de 5% para o reconhecimento de Desempenho excelente são calculadas sobre o total dos trabalhadores que integram o universo definido no n.º 16 do Ofício Circular n.º 13/GDG/2008, de 21 de novembro, mas a menção de Desempenho excelente só pode ser reconhecida a trabalhadores avaliados com Desempenho relevante.

Exemplo – Se aquele universo for constituído por 80 trabalhadores, podem ser atribuídas 20 avaliações de Desempenho relevante (80x25%) e 4 avaliações de Desempenho excelente (80x 5%), mas as avaliações de Desempenho excelente só podem ser atribuídas a 4 dos 20 trabalhadores com avaliação de Desempenho relevante».

3. EFEITOS DA AVALIAÇÃO

De acordo com o estabelecido no art. 52.º da Lei n.º 66-B/2007 a avaliação tem os seguintes efeitos: a identificação de potencialidades pessoais e profissionais do trabalhador que devam ser desenvolvidas; o diagnóstico de necessidades de formação; a identificação de competências e comportamentos profissionais merecedores de melhoria; melhoria do posto de trabalho e dos processos a ele associados; e a alteração de posicionamento remuneratório na carreira do trabalhador e atribuição de prémios de desempenho.

3.1 IDENTIFICAÇÃO DO POTENCIAL DE DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHADORES E DIAGNÓSTICO DAS NECESSIDADES DE FORMAÇÃO

Em conformidade com previsto no art. 54.º da Lei n.º 66-B/2007 o sistema de avaliação do desempenho deve permitir a identificação do potencial de evolução e desenvolvimento dos trabalhadores e o diagnóstico das respetivas necessidades de formação⁴⁵⁵, devendo estas ser consideradas no plano de formação anual de cada serviço.

Ou seja, este sistema de avaliação potencia a formação como forma de motivação e meio de desenvolvimento pessoal⁴⁵⁶⁻⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ Sobre o direito à formação profissional, ver Ana Fernanda NEVES, «O Direito da Função Pública», in *Tratado de Direito Administrativo* ... cit., pp. 513 e 514.

⁴⁵⁶ Relativamente à motivação, retenhamos a lição de Alain MEIGNANT, *A gestão da formação*, Dom Quixote, 1999, Lisboa, p. 27: «Não chega dispor de pessoas competentes. Também é preciso que não fiquem inativas e que tratem de agir com eficácia. A motivação não existe em si mesma. É produzida por um conjunto complexo de fatores que dizem respeito à gestão global dos recursos humanos e da organização: remuneração, regalias sociais diversas, condições de trabalho, possibilidades de carreira, interesse do trabalho, ambiente relacional com os colegas e a administração, autonomia e responsabilidade ligadas ao posto de trabalho, adesão aos valores da cultura da empresa, etc. Não se motiva apenas com um estágio de motivação. Isso poderá ajudar, mas somente se as outras condições estiverem reunidas.

A motivação dependerá, pois, largamente, da capacidade da empresa de permitir aos empregados que exerçam e desenvolvam os seus talentos e dos colocar numa situação em que eles façam por os aplicar. Este é um ponto fulcral para a formação: não se forma ninguém contra a sua vontade. Pode mandar-se autoritariamente alguém fazer um estágio, mas a pessoa aproveitará tanto mais quanto tiver compreendido a respetiva utilidade para si própria. Do mesmo modo, não aplicará o que tiver aprendido a não ser que se sinta incitada pelo ambiente e, e, particular, pelo seu enquadramento a fazê-lo».

⁴⁵⁷ «A responsabilidade [civil] do empregador pode, também, fundar-se na influência da sua atuação para a ação ilícita do trabalhador (o que acontece, por exemplo, quando esta se fica a dever à sua deficiente preparação para a realização da tarefa que lhe é

Com efeito, em nosso entender, os modelos tradicionais de “formação empacotada”, só por si, já não respondem aos desafios que se colocam atualmente às organizações. Torna-se imprescindível que as situações de trabalho se tornem elas próprias educativas, sendo para tanto necessário que as organizações comecem a constituir meios efetivos de formação.

A medida da eficácia da formação é assim, ditada pela capacidade dos agentes introduzirem alterações nas organizações em que se encontram inseridos e já não pela simples adaptação às mesmas.

Uma formação verdadeiramente qualificante, não pode, nesta ótica reduzir-se à mera acomodação passiva a um posto de trabalho. Deve, pelo contrário, promover competências de antecipação e de diagnóstico, transferíveis para outras situações de trabalho que eventualmente venham a ocorrer.

A qualificação de uma organização assenta, sem dúvida, na capacidade dos seus colaboradores, de uma forma partilhada e cooperante, refletirem sobre o seu trabalho, conceptualizarem os problemas, analisarem os erros e encontrarem as necessárias soluções.

A formação profissional enquanto instrumento gerador de mudanças nos sistemas implicará naturalmente uma maior ligação às realidades a que se destina e como tal uma nova postura ao nível da sua conceção.

A identificação das necessidades de formação deve associar as necessidades prioritárias dos trabalhadores e a exigência do posto de trabalho que lhe está atribuído, tendo em conta os recursos disponíveis para esse efeito.

O diagnóstico de necessidades de formação traduz-se num conjunto de procedimentos que proporciona uma visão completa e integrada da organização, identificando os problemas e oportunidades de mudar, de modo a tornar possível a identificação não só de carências específicas da formação mas também necessidades de intervenção de ordem diversa.

Este diagnóstico passa pelo conhecimento da situação atual da organização, abarca o “saber-fazer”, o “saber-ser” e o “saber-estar” e pretende instalar competências no seio da organização e *know-how* para uma gestão autossuficiente das qualificações.

cometida, não a desconhecendo ou devendo ter promovido tal formação o empregador, ou se fica a dever a “anomia” organizativa», ver Ana Fernanda NEVES, «O Direito da Função Pública», in *Tratado de Direito Administrativo Especial...*, cit., p. 532.

Por outro lado, entendemos que o diagnóstico de necessidades de formação deverá ser suportado por indicadores objetivos de gestão. Com efeito, é fundamental que, desde logo, nesta primeira fase, se operacionalizem os indicadores que servirão de referência para as avaliações posteriores, sobre a eficiência e sobretudo sobre a eficácia do processo formativo.

Em nossa opinião, para que a formação cumpra cabalmente o seu papel, a identificação das necessidades de formação deverá ser acompanhada de um mapa de impacto, que reflita as diversas dimensões da formação, designadamente:

i) Problemas ou oportunidades que estão na origem da identificação da ação

Para o efeito deverão ser identificados os indicadores organizacionais que se pretendem ver melhorados. Conforme referimos, de acordo com o n.º1, do art. 46.º da Lei n.º66-B/2007 o parâmetro «resultados» decorre da verificação do grau de cumprimento dos objetivos previamente definidos, quantificáveis e mensuráveis através de indicadores, comparando os resultados alcançados com os resultados visados, considerados os objetivos do serviço e da unidade orgânica, bem como ainda a proporcionalidade entre os resultados preconizados, os meios disponíveis e o tempo em que são prosseguidos. Ora, em nosso entender, faz todo o sentido que, no contexto desta reflexão, sejam aferidas as necessidades formativas.

ii) Competência a desenvolver

É importante definir quais os novos comportamentos profissionais a adotar, ou seja, o que se pretende que passe a ser feito melhor ou diferente. Tal como referimos, as «competências» constituem o segundo parâmetro de avaliação. Neste âmbito a formação surge como uma componente do processo de manutenção de competências.

iii) Aprendizagens a adquirir

É necessário promover a identificação dos conhecimentos, *skills*⁴⁵⁸ e atitudes a adquirir.

⁴⁵⁸ Habilidade (do latim *habilitate*) é o grau de competência de um sujeito concreto face a um determinado objetivo. Ver, <http://pt.wikipedia.org/wiki/Habilidade>

iv) Estratégia de avaliação

Por fim, é importante definir como e quando se pode avaliar os resultados da formação.

Em síntese, em nosso entender, é importante construir uma cultura de formação profissional que valorize o investimento na formação de recursos humanos, na sua dupla função de desenvolvimento pessoal e profissional dos trabalhadores e de desenvolvimento organizacional. Isto significa passar de uma oferta de formação dirigida a indivíduos, para uma oferta de formação dirigida a equipas multiprofissionais, numa lógica de projeto e de resolução de problemas no quadro da organização⁴⁵⁹.

Em nossa opinião, o contributo do SIADAP nesta viragem é crucial.

Com efeito, entendemos que o SIADAP pode e deve constituir um dos indicadores⁴⁶⁰ do diagnóstico de necessidades de formação, não só ao nível da identificação de ações de formação profissional por parte de avaliador⁴⁶¹ e por parte de avaliado⁴⁶², mas, também, relativamente à análise da ponderação atribuída no âmbito da avaliação da competência comportamental “conhecimentos”, comum a todas as carreiras e constante da Portaria n.º 1633/2007.

Em anexo ao presente trabalho segue um exemplo⁴⁶³ no qual se pretende ilustrar a ligação estreita que, em nosso entender, deve ser estabelecida entre o SIADAP e o diagnóstico de necessidades de formação das organizações, no momento da autoavaliação, com recurso às competências que constam da referida Portaria n.º 1633/2007.

De sublinhar que, de acordo com o n.º 1 do art. 63.º a autoavaliação tem como objetivo, para além de envolver o avaliado no processo de avaliação, identificar oportunidades de desenvolvimento profissional.

⁴⁵⁹ A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte – CCDRN, disponibilizou um “Guia para a Elaboração de um Plano de Formação nos Municípios”, disponível em <http://www.ccdrn-n.pt/>. Este guia foi arquitetado sobre as experiências de três municípios da Região Norte de grande, média e pequena dimensão, respetivamente município do Porto, município de Vila Verde e município de Vale de Cambra.

⁴⁶⁰ A par de outros, designadamente, questionário de levantamento de necessidades, entrevistas aos dirigentes, entrevistas aos “owners” dos processos, dados do balanço social, relatórios de atividades, relatórios de indicadores, relatórios de auditorias internas e externas, reclamações, sugestões, planos de atividades.

⁴⁶¹ Em sede de avaliação.

⁴⁶² No âmbito da autoavaliação.

⁴⁶³ Ver anexo III.

No nosso entender, essa ligação poderá, ainda ser extensível à avaliação da própria formação utilizando-se, para o efeito, as «competências» selecionadas, como referencial para aferir da eficácia da formação ao nível da transferência e do impacto⁴⁶⁴.

3.2 A INTERDEPENDÊNCIA ENTRE A ALTERAÇÃO DAS POSIÇÕES REMUNERATÓRIAS E OS PRÉMIOS DE DESEMPENHO E A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

Como já dissemos, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, veio estabelecer os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Este diploma introduziu profundas alterações nos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores, sendo, contudo, de destacar o facto de passar a existir unicamente três carreiras⁴⁶⁵ e deixar de se verificar as conhecidas “subidas de categoria” que correspondiam às promoções, bem como as progressões representadas pelos escalões.

Nesta conformidade, tendo em conta que a designação da categoria não sofre alterações ao longo dos anos, o que pode alterar são as posições remunerárias.

Assim, a cada categoria das diferentes carreiras corresponde um número variável de posições remuneratórias.

Regra geral, nos termos do n.º 6 do art. 47.º da LVCR há lugar a alteração obrigatória⁴⁶⁶ para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que o trabalhador se encontra⁴⁶⁷, quando este tenha acumulado 10 pontos nas avaliações do seu desempenho

⁴⁶⁴ De acordo com o modelo de Donald L. Kirkpatrick, existem quatro níveis de avaliação: avaliação da satisfação; avaliação das aprendizagens; avaliação da transferência e avaliação do impacto. Sobre o tema, ver João Abreu de Faria BILHIM, *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2004, pp. 253 e segs.

⁴⁶⁵ Cfr. artigos 40.º e segs. da LVCR

⁴⁶⁶ Nos termos do disposto no n.º 8 do art. 113.º da LVCR, o número de pontos atribuídos, nomeadamente para efeitos de alteração obrigatória do posicionamento deve ser comunicada aos trabalhadores e acrescenta este preceito que a notificação deve ser feita com a discriminação anual e respetiva fundamentação. Significa isto que a notificação deve incluir as pontuações, com discriminação anual, relativamente aos anos relevantes para a próxima alteração do posicionamento remuneratório. Contudo, é óbvio que não haverá que notificar os pontos atribuídos, se tal formalidade essencial já tiver sido cumprida. Esta obrigatoriedade de comunicação tem como objetivo o perfeito e permanente conhecimento dos trabalhadores quanto à sua situação, seja em relação à última avaliação, como à situação em que se encontram e relevante para a evolução na carreira.

⁴⁶⁷ Quando a haja e na falta de lei especial em contrário.

referido às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontra, contados nos seguintes termos: três pontos por cada menção máxima; dois pontos por cada menção imediatamente inferior à máxima; um ponto por cada menção imediatamente inferior à referida desde que consubstancie desempenho positivo; e, um ponto negativo por cada menção correspondente ao mais baixo nível de avaliação.

Como notam Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar «no n.º 6, do artigo 47.º da Lei n.º 12-A/2008, consagra-se a única situação em que há lugar a uma alteração obrigatória da posição remuneratória do trabalhador»⁴⁶⁸.

Relacionado com esta matéria, cumpre aludir àquela situação em que o trabalhador que acumulou 9 pontos até um determinado ano e que na avaliação do ano seguinte obtêm 11 ou 12 pontos, designadamente, em virtude da atribuição da menção de «muito bom» ou «excelente». Neste caso verifica-se um “excesso” de pontuação.

Ora, como resulta do disposto no n.º 1 do art. 47.º da LVCR, preenchem os universos das carreiras e categorias onde as alterações do posicionamento remuneratório podem ter lugar os trabalhadores que «tenham obtido, nas últimas avaliações do seu desempenho referido às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontram» as menções ali referidas. Também no n.º 6 do mesmo artigo, que se refere às alterações obrigatórias, se estabelece que «há lugar a alteração obrigatória (...)» quando o trabalhador «tenha acumulado 10 pontos nas avaliações do seu desempenho referido às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontra (...)».

Da leitura destas normas devemos concluir que, operada uma alteração do posicionamento remuneratório, só as avaliações relativas às funções exercidas nesse posicionamento relevam para a próxima alteração, tornando-se assim irrelevantes os pontos em excesso aquando da última alteração para que se passo efetuar a próxima.

De acrescentar, no entanto, que, nos termos do n.º 1 do art. 47.º da LVCR, na falta de lei especial em contrário, preenchem os requisitos para alterar de posição remuneratória os trabalhadores que tenham obtido, nas últimas avaliações do seu desempenho referido às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontram: duas menções máximas consecutivas; três menções imediatamente inferiores às máximas

⁴⁶⁸ Ver Paulo Veiga e MOURA e Cátia ARRIMAR, *Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública*, 2.ª ed, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 136.

consecutivas; ou cinco menções imediatamente inferiores às referidas desde que consubstanciem desempenho positivo, consecutivas. É a chamada “opção gestionária”

Contudo, o n.º 4 do art. 47.º da LVCR estabelece que não há lugar a alteração do posicionamento remuneratório quando, não obstante reunidos os requisitos previstos no n.º 1, o montante máximo dos encargos fixado para o universo em causa se tenha previsivelmente esgotado, no quadro de execução orçamental em curso, com a alteração relativa a trabalhador ordenado superiormente.

Na falta de lei especial em contrário, a alteração do posicionamento remuneratório reporta-se a 1 de janeiro do ano em que tem lugar. As exceções à alteração do posicionamento remuneratório encontram-se previstas no art. 48.º da já mencionada lei.

Posto isto, verifica-se que para alteração do posicionamento remuneratório e nos prémios de desempenho, as avaliações apresentam uma relevância primordial⁴⁶⁹.

Sobre a epígrafe, «orçamentação e gestão das despesas com pessoal» o art. 7.º da LVCR estabelece o seguinte:

«1 - As verbas orçamentais dos órgãos ou serviços afetas a despesas com pessoal destinam-se a suportar os seguintes tipos de encargos:

- a) Com as remunerações dos trabalhadores que se devam manter em exercício de funções no órgão ou serviço;
- b) Com o recrutamento de trabalhadores necessários à ocupação de postos de trabalho previstos, e não ocupados, nos mapas de pessoal aprovados e, ou, com alterações do posicionamento remuneratório na categoria dos trabalhadores que se mantenham em exercício de funções;
- c) Com a atribuição de prémios de desempenho dos trabalhadores do órgão ou serviço.

⁴⁶⁹ A este propósito vd. Ac. do TCAS, de 11 de março de 2010, processo n.º 05766/09, in www.dgsi.pt, no qual o Tribunal refere que: «I – A Lei n.º 67-A/2007, de 31/12, derogou as disposições do DL n.º 353-A/89, de 16/10, relativas à progressão nas categorias, na medida em previu que essa matéria viesse a ser regulada no diploma a publicar sobre os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas e determinou que essas novas regras relativas à progressão na categoria, se aplicáveis, só produziam efeitos a partir de 1-1-2008 .II – Deste modo, não podem a sentença nem o despacho administrativo impugnado ter violado as referidas normas do DL n.º 353-A/89, anteriormente derogadas pela Lei n.º 67-A/2007, e cuja aplicação estivera suspensa até 31-12-2007, por força da Lei n.º 43/2005, de 29/8, e da Lei n.º 53-C/2006, de 29/12.»

2 - Sem prejuízo do disposto no n.º 6 do artigo 47.º, a orçamentação dos tipos de encargos referidos nas alíneas b) e c) do número anterior é efetuada de forma equitativa entre os órgãos ou serviços e tem por base ponderação:

a) Dos objetivos e atividades do órgão ou serviço e da motivação dos respetivos trabalhadores, quanto ao referido na alínea b) do número anterior;

b) Do nível do desempenho atingido pelo órgão ou serviço no ano anterior ao da preparação da proposta de orçamento, quanto ao referido na alínea c).

3 - Compete ao dirigente máximo do órgão ou serviço, ponderados os fatores referidos na alínea a) do número anterior, decidir sobre o montante máximo de cada um dos tipos de encargos referidos na alínea b) do n.º 1 que se propõe suportar, podendo optar, sem prejuízo do disposto no n.º 6 do artigo 47.º, pela afetação integral das verbas orçamentais correspondentes a apenas um dos tipos.

4 - A decisão referida no número anterior é tomada no prazo de 15 dias após o início de execução do orçamento.

5 - Quando não seja utilizada a totalidade das verbas orçamentais destinadas a suportar o tipo de encargos referido na alínea b) do n.º 1, a parte remanescente acresce às destinadas a suportar o tipo de encargos referido na alínea c) do mesmo».

Este preceito define e ordena os tipos de encargos que deverão ser suportados pelas verbas orçamentais. Todavia, neste domínio, temos de atender, ainda, ao disposto no Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro que adapta a LVCR às autarquias locais.

Nessa medida, dispõe o art. 5.º do Decreto-Lei n.º 209/2009 o seguinte:

«1 - Os orçamentos das entidades a que o presente decreto-lei é aplicável preveem verbas destinadas a suportar os encargos previstos no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

2 - Compete ao órgão executivo decidir sobre o montante máximo de cada um dos seguintes encargos:

a) Com o recrutamento de trabalhadores necessários à ocupação de postos de trabalho previstos, e não ocupados, nos mapas de pessoal aprovados e, ou;

b) Com alterações do posicionamento remuneratório na categoria dos trabalhadores que se mantenham em exercício de funções;

c) Com a atribuição de prémios de desempenho dos trabalhadores do órgão ou serviço.

(...)».

Relativamente à alteração do posicionamento remuneratório, por opção gestionária, estabelece o art. 7.^o⁴⁷⁰ do Decreto-Lei n.º 209/2009 que, tendo em consideração as verbas orçamentais destinadas a suportar o tipo de encargos previstos na al. b) do n.º 2 do art. 5.^o⁴⁷¹ do mesmo diploma, compete ao órgão executivo deliberar sobre os encargos a suportar decorrentes de alterações do posicionamento remuneratório na categoria dos trabalhadores do órgão ou serviço.

Acrescenta o n.º 2 do citado art. 7.º que a deliberação fixa, fundamentadamente, aquando da elaboração do orçamento, o montante máximo, com desagregações necessárias, os encargos que o órgão se propõe suportar, bem como o universo das carreiras e categorias onde as alterações do posicionamento remuneratório na categoria podem ter lugar.

Significa isto que o momento destas decisões é o da aprovação do orçamento da entidade, visto que estas matérias fazem, necessariamente, parte do orçamento dado o seu impacto financeiro.

⁴⁷⁰ O art.7.º, sob a epígrafe “alteração do posicionamento remuneratório: opção gestionária”, estabelece que:

«1 - Tendo em consideração as verbas orçamentais destinadas a suportar o tipo de encargos previstos na alínea b) do n.º 2 do artigo 5.º, o órgão executivo delibera sobre os encargos a suportar decorrentes de alterações do posicionamento remuneratório na categoria dos trabalhadores do órgão ou serviço.

2 - A deliberação referida no número anterior fixa, fundamentadamente, aquando da elaboração do orçamento, o montante máximo, com as desagregações necessárias, dos encargos que o órgão se propõe suportar, bem como o universo das carreiras e categorias onde as alterações do posicionamento remuneratório na categoria podem ter lugar.

3 - O universo referido no número anterior pode ainda ser desagregado, em função:

a) Da atribuição, competência ou atividade que os trabalhadores integrados em determinada carreira ou titulares de determinada categoria devam cumprir ou executar;

b) Da área de formação académica ou profissional dos trabalhadores integrados em determinada carreira ou titulares de determinada categoria, quando tal área de formação tenha sido utilizada na caracterização dos postos de trabalho contidos nos mapas de pessoal.

4 - Para os efeitos do disposto nos números anteriores, as alterações podem não ter lugar em todas as carreiras, ou em todas as categorias de uma mesma carreira, ou ainda relativamente a todos os trabalhadores integrados em determinada carreira, ou titulares de determinada categoria.

5 - A decisão é tornada pública pelo órgão executivo, através de afixação em local adequado das suas instalações e de publicação no respetivo sítio na Internet».

⁴⁷¹ Ou seja, com alterações do posicionamento remuneratório na categoria dos trabalhadores que se mantenham em exercício de funções.

A deliberação que fixa os encargos a suportar com alterações do posicionamento remuneratório, bem como o universo das carreiras e categorias onde essas alterações podem ter lugar, tem, assim, de ser necessariamente tomada aquando da elaboração do orçamento.

Esta decisão é tornada pública pelo órgão executivo, através da afixação em local adequado das suas instalações e de publicação no “sítio” da internet da entidade ⁴⁷², no prazo de 15 dias após o início de execução do orçamento⁴⁷³, não sendo suscetível de alteração em momento posterior à aprovação do orçamento.

Com efeito, esta definição deverá ser feita sempre no início do ano e não posteriormente. Efetivamente, se se definissem as carreiras e as categorias objeto de alteração de posicionamento remuneratório por opção gestionária, depois de estar concluída a avaliação do desempenho, seriam colocados em causa os princípios da imparcialidade, da igualdade e da transparência, princípios constitucionalmente consagrados ⁴⁷⁴.

Por fim, cumpre acrescentar que, de acordo com o n.º 4 do art. 47.º da LVCR «não há lugar a alteração do posicionamento remuneratório quando, não obstante reunidos os requisitos previstos no n.º 1, o montante máximo dos encargos fixado para o universo em causa se tenha previsivelmente esgotado, no quadro da execução orçamental em curso».

⁴⁷² Cfr. art.º 5 do Decreto-Lei n.º 209/2009.

⁴⁷³ Cfr. artigo 7.º n.º 4 da LVCR, que determina que «não há lugar a alteração do posicionamento remuneratório quando, não obstante reunidos os requisitos previstos no n.º 1, o montante máximo dos encargos fixado para o universo em causa se tenha previsivelmente esgotado, no quadro da execução orçamental em curso».

⁴⁷⁴ Neste sentido ver reunião de coordenação jurídica de 9 de março de 2010 – soluções interpretativas uniformes homologadas por Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local em 15 de junho de 2010, consultável em: <http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=RCJ%2bde%2b09%2b03%2b2010%2bconsolidado.pdf>, onde se refere que:

« 2. A deliberação que fixa os encargos a suportar com alterações do posicionamento remuneratório, bem como o universo das carreiras e categorias onde essas alterações podem ter lugar, pode ser tomada ou alterada após a aprovação do orçamento?

Solução interpretativa: A deliberação que fixa os encargos a suportar com alterações do posicionamento remuneratório, bem como o universo das carreiras e categorias onde essas alterações podem ter lugar, tem de ser necessariamente tomada aquando da elaboração do orçamento e publicitada no prazo de 15 dias após o início da execução orçamental, não sendo suscetível de alteração em momento posterior à aprovação do orçamento.

Fundamentação: Nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, a deliberação «fixa, fundamentadamente, aquando da elaboração do orçamento, o montante máximo, com as desagregações necessárias, dos encargos que o órgão se propõe suportar, bem como o universo das carreiras e categorias onde as alterações do posicionamento remuneratório na categoria podem ter lugar» (n.º 2), sendo esta decisão «tornada pública pelo órgão executivo, através da afixação em local adequado das suas instalações e de publicação no respetivo sítio na Internet» (n.º 5), «no prazo de 15 dias após o início de execução do orçamento» (n.º 4 do artigo 7.º da LVCR)».

De referir que este universo pode ainda ser desagregado em função: da atribuição, competência ou atividade que os trabalhadores integrados em determinada carreira ou titulares de determinada categoria devam cumprir ou executar; e, da área de formação académica ou profissional dos trabalhadores integrados em determinada carreira ou titulares de determinada categoria, quando tal área de formação tenha sido utilizada na caracterização dos postos de trabalho contidos nos mapas de pessoal.

De acrescentar que as alterações podem não ter lugar em todas as carreiras, ou em todas as categorias de uma mesma carreira, ou ainda relativamente a todos os trabalhadores integrados em determinada carreira, ou titulares de determinada categoria.

Cumpr, ainda, fazer alusão à alteração do posicionamento remuneratório excecional, prevista no art. 8.º do Decreto-Lei n.º 209/2009.

Nos termos deste dispositivo, ainda que não se encontrem reunidos os requisitos previstos no n.º 1 do artigo 47.º⁴⁷⁵ da LVCR, o órgão executivo, ouvido o CCA e nos limites fixados pela decisão referida nos n.ºs 2 e 3 do art.7.º⁴⁷⁶ do Decreto-Lei n.º 209/2009, pode alterar, para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que se encontra, o posicionamento remuneratório de trabalhador que tenha obtido, na última avaliação de desempenho, a menção máxima ou a imediatamente inferior.

Da mesma forma, nos limites fixados pela decisão referida nos n.ºs 2 e 3 do citado art. 7.º o órgão executivo, ouvido o CCA, pode determinar que a alteração do posicionamento na categoria de trabalhador referido no n.º 3 do art. 47.º da LVCR se opere para qualquer outra posição remuneratória seguinte àquela em que se encontra. Neste caso, a alteração

⁴⁷⁵ O n.º 1 do art. 47.º estipula que «preenchem os universos definidos nos termos do artigo anterior os trabalhadores do órgão ou serviço, onde quer que se encontrem em exercício de funções, que, na falta de lei especial em contrário, tenham obtido, nas últimas avaliações do seu desempenho referido às funções exercidas durante o posicionamento remuneratório em que se encontram: a) duas menções máximas, consecutivas; b) três menções imediatamente inferiores às máximas, consecutivas; ou c) cinco menções imediatamente inferiores às referidas na alínea anterior, desde que consubstanciem desempenho positivo, consecutivas».

⁴⁷⁶ O art.7.º, sob a epígrafe “alteração do posicionamento remuneratório: opção gestionária”, no n.º 2 e no n.º 3 estabelece que:
«2 - A deliberação referida no número anterior fixa, fundamentadamente, aquando da elaboração do orçamento, o montante máximo, com as desagregações necessárias, dos encargos que o órgão se propõe suportar, bem como o universo das carreiras e categorias onde as alterações do posicionamento remuneratório na categoria podem ter lugar.

3 - O universo referido no número anterior pode ainda ser desagregado, em função:

a) Da atribuição, competência ou atividade que os trabalhadores integrados em determinada carreira ou titulares de determinada categoria devam cumprir ou executar;
b) Da área de formação académica ou profissional dos trabalhadores integrados em determinada carreira ou titulares de determinada categoria, quando tal área de formação tenha sido utilizada na caracterização dos postos de trabalho contidos nos mapas de pessoal».

terá como limite a posição remuneratória máxima para a qual tenham alterado o seu posicionamento os trabalhadores que, no âmbito do mesmo universo, se encontrem ordenados superiormente.

De referir que estas alterações do posicionamento remuneratório são particularmente fundamentadas e tornadas públicas com o teor integral da respetiva fundamentação e do parecer do CCA, ou do órgão com competência equiparada, por publicação em espaço próprio da 2.^a série do Diário da República, por afixação nas instalações da entidade respetiva e por inserção no “sítio” da internet.

Tal como referimos *supra*, as avaliações apresentam uma relevância primordial para a alteração do posicionamento remuneratório e para a atribuição dos prémios de desempenho⁴⁷⁷⁻⁴⁷⁸.

Contudo, este reflexo não tem sido homogéneo.

Desde logo, o art. 119.º da Lei do Orçamento de Estado para 2008⁴⁷⁹ veio determinar que, nesse ano, a gestão dos recursos financeiros inscritos nas rubricas de pessoal, subordinava-se à seguinte ordem de prioridade:

⁴⁷⁷ Sobre os prémios de desempenho, ver Ana Fernanda NEVES, «O Direito da Função Pública»... cit., p. 505.

⁴⁷⁸ Ver a Revista O MUNICIPAL - N.º 352- maio/2010, p. 26-27, relativamente aos descontos a que se encontram sujeitos os prémios de desempenho.

⁴⁷⁹ Cfr. artigo 119.º da Lei n.º 67-A/2007 de 31 de dezembro Orçamento do Estado para 2008, que sob a epígrafe, “regime transitório de progressão nas carreiras e de prémios de desempenho na Administração Pública”, determinou:

«1 — A partir de 1 de janeiro de 2008, a progressão nas categorias opera-se segundo as regras para alteração do posicionamento remuneratório previstas em lei que, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de junho, defina e regule os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, produzindo efeitos a partir daquela data.

2 — No ano de 2008, nos órgãos, serviços e carreiras em que os sistemas de avaliação de desempenho permitem a ordenação dos trabalhadores e dos dirigentes de nível intermédio por ordem decrescente de classificação quantitativa e nos quais não existem outros mecanismos remuneratórios para compensação do desempenho procede-se à atribuição de prémios de desempenho, segundo as regras previstas na lei referida no número anterior.

3 — No ano de 2008, a gestão dos recursos financeiros inscritos nas rubricas de pessoal subordina-se à seguinte ordem de prioridades:

a) Pagamento das remunerações base, suplementos remuneratórios e outros abonos aos trabalhadores em exercício de funções e alteração do posicionamento remuneratório nas respetivas categorias que, nos termos do n.º 1, devam ocorrer obrigatoriamente;

b) Salvaguardados os recursos financeiros destinados às finalidades referidas na alínea anterior, pagamento de prémios de desempenho a 5 % dos trabalhadores e a 5 % dos dirigentes de nível intermédio, nos termos do n.º 2;

c) Salvaguardados os recursos financeiros destinados às finalidades referidas nas alíneas anteriores, recrutamento de novos trabalhadores ou outras alterações do posicionamento remuneratório nas categorias, ambos a ocorrer nos termos legais, dentro das capacidades orçamentais dos serviços.

4 — O número de trabalhadores e de dirigentes de nível intermédio, aos quais é atribuído prémio de desempenho resultante da aplicação das percentagens revistas na alínea b) do número anterior, é calculado, por excesso, respetivamente, nos seguintes termos:

- i.* Ao pagamento das remunerações base, suplementos remuneratórios e outros abonos aos trabalhadores em exercício de funções e alteração do posicionamento remuneratório nas respetivas que devam ocorrer obrigatoriamente;
- ii.* Ao pagamento de prémios de desempenho a 5% dos trabalhadores e a 5% dos dirigentes de nível intermédio;
- iii.* Ao recrutamento de novos trabalhadores ou outras alterações de posicionamento remuneratório nas categorias, ambos a ocorrer nos termos legais, dentro das capacidades orçamentais dos serviços⁴⁸⁰.

Em 2009 a ordenação dos encargos foi feita em obediência ao disposto no art.º 7.º da LVCR. Assim, os encargos orçamentais dos órgãos ou serviços afetos a despesas com pessoal destinaram-se a suportar os seguintes tipos de encargos:

a) Pela aplicação da percentagem de 5 % sobre o número total de trabalhadores do serviço em 31 de dezembro de 2007 com exclusão dos titulares de cargos dirigentes;

b) Pela aplicação da percentagem de 5 % ao número total de dirigentes de nível intermédio em 31 de dezembro de 2007, sendo que há sempre atribuição de prémio de desempenho a pelo menos um dirigente de nível intermédio.

5 — No caso de os recursos financeiros inscritos nas rubricas de pessoal permitirem dar cumprimento à ordem de prioridades referida no n.º 3, o dirigente máximo do órgão ou serviço toma decisões, no prazo de 15 dias após a entrada em vigor da lei referida no n.º 1, sobre:

a) O universo dos cargos e o das carreiras e categorias onde a atribuição de prémios de desempenho pode ter lugar, nos termos previstos no n.º 2, na alínea

b) do n.º 3 e no número anterior, e sobre os montantes máximos dos encargos que o órgão ou serviço vai suportar com essas finalidades, com as desagregações necessárias daqueles montantes em função daqueles universos;

b) Sendo o caso, o universo das carreiras e categorias onde podem ocorrer mudanças de posicionamento remuneratório que não sejam obrigatórias nos termos legais, com a indicação do montante máximo dos encargos que o órgão ou serviço se propõe suportar com essa finalidade.

6 — No caso de os recursos financeiros inscritos nas rubricas de pessoal não permitirem o pagamento dos prémios de desempenho nos termos previstos no n.º 2, na alínea *b)* do n.º 3 e no n.º 4, o dirigente máximo do órgão ou serviço elabora informação fundamentada solicitando o reforço do respetivo orçamento no montante necessário àquele pagamento.

7 — No caso referido no número anterior, obtida decisão favorável ou decisão fundamentada da sua recusa, o dirigente máximo do órgão ou serviço toma as decisões previstas no n.º 5 no prazo neste fixado.

8 — As decisões dos dirigentes referidas nos n.os 5 e 7 são tornadas públicas nos termos previstos na lei referida no n.º 1.

9 — A atualização de suplementos remuneratórios em 2008 incide sobre o valor abonado em 2007, com referência à data de 31 de dezembro desse ano»

⁴⁸⁰ Neste sentido ver ofício circular N.º 02/GDG/08 - Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, consultável em: http://www.dgap.gov.pt/upload/Legis/oficio_circular_2_gdg_08.pdf, onde se referiu:

«Em 2008 haverá atribuição de prémios de desempenho a 5% dos dirigentes de nível intermédio e a 5% dos trabalhadores, devendo caso o orçamento do órgão ou serviço não disponha de recursos financeiros para esse efeito, ser solicitado, com a necessária fundamentação, reforço orçamental».

- i.* Com as remunerações dos trabalhadores que se devam manter em exercício de funções no órgão ou serviço;
- ii.* Com o recrutamento de trabalhadores necessários à ocupação de postos de trabalho previstos, e não ocupados nos mapas de pessoal aprovados e, ou com alterações de posicionamento remuneratório na categorias dos trabalhadores que se mantenham no exercício de funções;
- iii.* Com a atribuição de prémios de desempenho dos trabalhadores do órgão ou serviço.

Todavia, o n.º 1 do art. 18.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril⁴⁸¹⁻⁴⁸² veio alterar a redação do referido artigo 7.º ao determinar que a decisão sobre o montante máximo de cada um dos tipos de encargos inclui a discriminação dos montantes máximos destinados:

- i.* Ao recrutamento de trabalhadores;
- ii.* Às alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório previstas no n.º 6 do artigo 47.º;
- iii.* Às alterações gestionárias do posicionamento remuneratório previstas nos n.º 1 a 5 do artigo 47.º;
- iv.* Às alterações excepcionais do posicionamento remuneratório previstas no artigo 48.º.

Mais estabeleceu que, no decurso da execução orçamental, os montantes orçamentados relativos às alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório previstas no n.º 6 do art. 47.º e às alterações gestionárias do posicionamento remuneratório previstas nos n.º 1 a

⁴⁸¹ Lei do Orçamento do Estado para 2010.

⁴⁸² O art. 7.º da Lei n.º 3-B/2010 veio estabelecer que:

«(...)

6 - A decisão a que se referem os n.os 3 e 4 inclui, se for o caso, a discriminação dos montantes máximos para:

- a) O recrutamento de trabalhadores;
- b) As alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório previstas no n.º 6 do artigo 47.º;
- c) As alterações gestionárias do posicionamento remuneratório previstas nos n.os 1 a 5 do artigo 47.º;
- d) As alterações excepcionais do posicionamento remuneratório previstas no artigo 48.º .

7 - No decurso da execução orçamental, os montantes orçamentados a que se referem as alíneas b) e c) do número anterior não podem ser utilizados para suprir eventuais insuficiências orçamentais no âmbito das restantes despesas com pessoal.

8 - Em caso de desocupação permanente de postos de trabalho previstos no mapa de pessoal e anteriormente ocupados podem as correspondentes verbas orçamentais acrescer ao montante previsto para os encargos com o recrutamento de trabalhadores.

9 - No caso das alterações previstas nos números anteriores, considera-se alterada, em conformidade, a decisão a que se referem os n.os 3, 4 e 6».

5 do art. 47.º, não podiam ser utilizados para suprir eventuais insuficiências orçamentais no âmbito das restantes despesas com pessoal. Em caso de desocupação permanente de postos de trabalho previstos no mapa de pessoal e anteriormente ocupados podem as correspondentes verbas orçamentais acrescer ao montante previsto para os encargos com o recrutamento de trabalhadores.

Por fim, a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro⁴⁸³ introduziu importantes alterações ao nível da gestão de recursos humanos, designadamente no que concerne à proibição de valorizações remuneratórias⁴⁸⁴.

Nos termos do art. 24.º da citada lei, é vedada a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do art. 19.º⁴⁸⁵⁻⁴⁸⁶.

⁴⁸³ Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2011.

⁴⁸⁴ De assinalar que a Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2012, no capítulo referente às «disposições relativas a trabalhadores do setor público», prevê no artigo 17.º, sob a epígrafe «contenção da despesa» o seguinte: «1 - Durante o ano de 2012 mantêm-se em vigor os artigos 19.º e 23.º, os n.ºs 1 a 7 e 11 a 16 do artigo 24.º, e os artigos 25.º, 26.º, 28.º, 35.º, 40.º, 45.º e 162.º, todos da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, alterada pela Lei n.º 48/2011, de 26 de agosto, sem prejuízo do disposto nos números seguintes».

⁴⁸⁵ O disposto no presente artigo é aplicável aos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do art. 19.º da mesma lei:

- a) O Presidente da República;
- b) O Presidente da Assembleia da República;
- c) O Primeiro -Ministro;
- d) Os Deputados à Assembleia da República;
- e) Os membros do Governo;
- f) Os juízes do Tribunal Constitucional e juízes do Tribunal de Contas, o Procurador -Geral da República, bem como os magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e juízes da jurisdição administrativa e fiscal e dos julgados de paz;
- g) Os Representantes da República para as regiões autónomas;
- h) Os deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas;
- i) Os membros dos governos regionais;
- j) Os governadores e vice -governadores civis;
- l) Os eleitos locais;
- m) Os titulares dos demais órgãos constitucionais não referidos nas alíneas anteriores, bem como os membros dos órgãos dirigentes de entidades administrativas independentes, nomeadamente as que funcionam junto da Assembleia da República;
- n) Os membros e os trabalhadores dos gabinetes, dos órgãos de gestão e de gabinetes de apoio, dos titulares dos cargos e órgãos das alíneas anteriores, do Presidente e Vice -Presidente do Conselho Superior da Magistratura, do Presidente e Vice -Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, do Presidente e juízes do Tribunal Constitucional, do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, do Presidente do Tribunal de Contas, do Provedor de Justiça e do Procurador -Geral da República;
- o) Os militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, incluindo os juízes militares e os militares que integram a assessoria militar ao Ministério Público, bem como outras forças militarizadas;

Entre esses, incluem-se as valorizações e outros acréscimos remuneratórios, designadamente os resultantes dos atos relativos:

- i.* Às alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos;
- ii.* À atribuição de prémios de desempenho ou outras prestações pecuniárias de natureza afim;
- iii.* À abertura de procedimentos concursais para categorias superiores de carreiras pluricategoriais, gerais ou especiais, ou, no caso das carreiras não revistas e subsistentes, incluindo carreiras e corpos especiais, para as respetivas categorias de acesso, incluindo procedimentos internos de seleção para mudança de nível ou escalão;
- iv.* Ao pagamento de remuneração diferente da auferida na categoria de origem, nas situações de mobilidade interna, em qualquer das suas modalidades, iniciadas após a entrada em vigor da presente lei, suspendendo -se a aplicação a novas situações do regime de remuneração dos trabalhadores em mobilidade

p) O pessoal dirigente dos serviços da Presidência da República e da Assembleia da República, e de outros serviços de apoio a órgãos constitucionais, dos demais serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, bem como o pessoal em exercício de funções equiparadas para efeitos remuneratórios;

q) Os gestores públicos, ou equiparados, os membros dos órgãos executivos, deliberativos, consultivos, de fiscalização ou quaisquer outros órgãos estatutários dos institutos públicos de regime geral e especial, de pessoas coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e municipal, das fundações públicas e de quaisquer outras entidades públicas;

r) Os trabalhadores que exercem funções públicas na Presidência da República, na Assembleia da República, em outros órgãos constitucionais, bem como os que exercem funções públicas, em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º e nos n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 3.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 3-B/2010, de 28 de abril, incluindo os trabalhadores em mobilidade especial e em licença extraordinária;

s) Os trabalhadores dos institutos públicos de regime especial e de pessoas coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo;

t) Os trabalhadores das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e municipal, com as adaptações autorizadas e justificadas pela sua natureza empresarial;

u) Os trabalhadores e dirigentes das fundações públicas e dos estabelecimentos públicos não abrangidos pelas alíneas anteriores;

v) O pessoal nas situações de reserva, pré -aposentação e disponibilidade, fora de efetividade de serviço, que beneficie de prestações pecuniárias indexadas aos vencimentos do pessoal no ativo» cfr.

⁴⁸⁶ Nos termos do n.º13 do artigo 24.º do OE, os órgãos e serviços competentes para a realização de ações de inspeção e auditoria devem, no âmbito das ações que venham a executar nos órgãos, serviços e entidades abrangidos pelo disposto no presente artigo, proceder à identificação das situações passíveis de constituir violação do disposto no presente artigo e comunicá-las aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.

prevista nos n.ºs 1 a 4 do artigo 62.º da LVCR, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro e -B/2010, de 28 de abril, bem como a dispensa do acordo do trabalhador a que se refere o n.º 2 do art. 61.º da LVCR nos casos em que à categoria cujas funções vai exercer correspondesse uma remuneração superior.

Não obstante este regime, o mesmo não prejudica a aplicação do regime da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, sendo que os resultados da avaliação dos desempenhos suscetíveis de originar alterações do posicionamento remuneratório ao abrigo da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e da Lei n.º 3 -B/2010, de 28 de abril, podem ser considerados após a cessação da vigência do citado artigo, nos seguintes termos:

- i.* Mantêm-se todos os efeitos associados à avaliação dos desempenhos, nomeadamente a contabilização dos pontos a que se refere o n.º 6 do art. 47.º da LVCR, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008 e 3-B/2010, bem como a contabilização dos vários tipos de menções a ter em conta para efeitos de mudança de posição remuneratória e ou atribuição de prémios de desempenho;
- ii.* As alterações do posicionamento remuneratório que venham a ocorrer após 31 de dezembro de 2011 não podem produzir efeitos em data anterior àquela;
- iii.* Estando em causa alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório, a efetuar ao abrigo do disposto no n.º 6 do art. 47.º da LVCR, quando o trabalhador tenha, entretanto, acumulado mais do que os 10 pontos, os pontos em excesso relevam para efeitos de futura alteração do seu posicionamento remuneratório, nos termos da mesma disposição legal.

Ou seja, a avaliação da prestação individual do trabalhador continua a ter os efeitos previstos no art. 52.º da Lei n.º 66-B/2007, havendo agora que atender ao que se dispõe na Lei n.º 55-A/2010, em sede de alteração do posicionamento remuneratório e da atribuição dos prémios de desempenho.

Por último, cumpre fazer alusão à publicidade a que deve obedecer essa alteração de posicionamento.

Os atos que se encontram sujeitos a publicação no Diário da República estão enumerados no art. 37.º da LVCR e, entre eles, não se encontram os relativos às alterações do posicionamento remuneratório, operadas nos termos do artigo 47.º. Entendemos, assim, que quanto às alterações de posicionamento segundo o regime regra estabelecido no artigo 47.º não existe obrigatoriedade de publicação.

Relativamente às alterações de posicionamento remuneratório de exceção a obrigatoriedade de publicação resulta do n.º 4 do art. 48.º do mesmo diploma.

De referir que o n.º 2 do art. 37.º apenas obriga à indicação da posição remuneratória, mas apenas em relação aos atos cuja publicação é obrigatória nos termos do n.º 1 do mesmo artigo.

De sublinhar que os trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo não podem alterar o posicionamento remuneratório. Com efeito, nestas situações não se opera uma efetiva integração em carreiras, atendendo ao caráter temporário do exercício das respetivas funções, pelo que não pode haver lugar a alteração do posicionamento remuneratório ao abrigo do disposto nos artigos 46.º a 48.º da LVCR⁴⁸⁷ os quais se aplicam, apenas, aos trabalhadores integrados em carreiras⁴⁸⁸⁻⁴⁸⁹.

Contudo, aos trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo podem ser atribuídos prémios de desempenho. Efetivamente, atendendo a que a LVCR se aplica a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de

⁴⁸⁷ Cfr. artigos 39.º e 40.º da LVCR.

⁴⁸⁸ Neste sentido ver FAQ's - RVCR Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro - da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em: <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=16000000>, onde se concluiu que:

«28. Os trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo podem alterar o posicionamento remuneratório?

Não. Nestas situações não se opera uma efetiva integração em carreiras, atendendo ao caráter temporário do exercício das respetivas funções, pelo que não pode haver lugar a alteração do posicionamento remuneratório ao abrigo do disposto nos artigos 46.º a 48.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR), os quais se aplicam, apenas, aos trabalhadores integrados em carreiras. (Ver artigos 39.º e 40.º da LVCR)».

⁴⁸⁹ Significa isto que os trabalhadores contratados a termo resolutivo que, posteriormente celebram contrato por tempo indeterminado não podem fazer relevar, para efeitos de alteração do posicionamento remuneratório, o tempo de serviço prestado com contratado a termo resolutivo. Refira-se, porém, que já no regime anterior à Lei n.º 12-A/2008, sempre que se pretendeu que o tempo de serviço prestado como contratado a prazo, ou em situação irregular contasse, o legislador optou por consagrar esse direito na lei, tal como aconteceu, por exemplo, com o disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 195/97, de 31 de julho.

emprego público ao abrigo da qual exercem as respetivas funções⁴⁹⁰, poderão ser atribuídos prémios de desempenho aos trabalhadores em regime de contrato em funções públicas a termo resolutivo, nos termos previstos nos artigos 74.º e 75.º da mesma lei, desde que o respetivo contrato seja por prazo superior a seis meses⁴⁹¹.

3.3 RECONHECIMENTO DE «DESEMPENHO EXCELENTE»

Determina o art. 52.º da Lei n.º 66-B/2007 que o reconhecimento de «desempenho excelente» em três anos consecutivos confere ao trabalhador, alternativamente, o direito a:

- i. Um período sabático com a duração máxima de três meses para realização de estudo sobre temática a acordar com o respetivo dirigente máximo do serviço, cujo texto final deve ser objeto de publicitação;
- ii. Um estágio em organismo de Administração Pública estrangeira ou em organização internacional, devendo apresentar relatório do mesmo ao dirigente máximo;
- iii. Um estágio em outro serviço público, organização não governamental ou entidade empresarial com atividade e métodos de gestão relevantes para a Administração Pública, devendo apresentar relatório do mesmo ao dirigente máximo do serviço;
- iv. À frequência de ações de formação adequada ao desenvolvimento de competências profissionais.

⁴⁹⁰ Cfr. art. 2.º, n.º 1, da LVCR

⁴⁹¹ Neste sentido ver FAQ's - RVCR Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro - da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em:<http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=16000000>, onde se concluiu que:

« 29. Podem ser atribuídos prémios de desempenho aos trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo?

Sim. Atendendo a que a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro se aplica a todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respetivas funções (Ver artigo 2.º, n.º 1, da LVCR), poderão ser atribuídos prémios de desempenho aos trabalhadores em regime de contrato em funções públicas a termo resolutivo, nos termos previstos nos artigos 74.º e 75.º da mesma lei, desde que o respetivo contrato seja por prazo superior a seis meses».

O período sabático, os estágios e as ações de formação consideram-se, para todos os efeitos legais, como serviço efetivo.

Tal com mencionámos *supra*⁴⁹², entendemos que estes dois direitos, ou seja, o período sabático e o estágio em organismo de Administração Pública ou em outro serviço público, serão de escassa aplicação, uma vez que implicam uma ausência prolongada ao serviço por parte dos trabalhadores.

O reconhecimento de «desempenho excelente» em três anos consecutivos confere, ainda, ao trabalhador, no ano seguinte, o direito a cinco dias de férias ou, por opção do trabalhador, à correspondente remuneração. Todavia há que ter em atenção que para a aquisição do direito a cinco dias ou à correspondente remuneração, não podem relevar avaliações de «excelente» atribuídas ao abrigo do anterior regime do SIADAP.

Refira-se, contudo, que os anos em que o trabalhador receba prémio de desempenho não relevam para estes efeitos.

A acumulação de 10 pontos nas avaliações do seu desempenho conta-se nos seguintes termos: 3 pontos por cada menção de desempenho «excelente»; 2 pontos por cada menção de desempenho «relevante».

3.4 RECONHECIMENTO DE «DESEMPENHO RELEVANTE»

O reconhecimento de «desempenho relevante» em três anos consecutivos, de acordo com o disposto no art. 52.º da Lei n.º 66-B/2007 confere ao trabalhador, no ano seguinte, o direito a três dias de férias ou, por opção do trabalhador, à correspondente remuneração.

De referir, porém, que os anos em que o trabalhador receba prémio de desempenho não relevam para estes efeitos e que, também neste caso, não relevam as avaliações de «muito bom» atribuídas ao abrigo do anterior regime do SIADAP.

A acumulação de 10 pontos nas avaliações do seu desempenho conta-se nos termos referidos para o reconhecimento de «desempenho excelente».

⁴⁹² Ver Parte II, capítulo IV, 6.7.

3.5 MENÇÃO DE «INADEQUADO»

Nos termos do art. 53.º da Lei n.º 66-B/200 a atribuição da menção qualitativa de «desempenho inadequado» deve ser acompanhada de caracterização que especifique os respetivos fundamentos, por parâmetro, de modo a possibilitar decisões no sentido de analisar os fundamentos de insuficiência no desempenho e identificar as necessidades de formação e o plano de desenvolvimento profissional adequados à melhoria do desempenho do trabalhador, bem como fundamentar decisões de melhor aproveitamento das capacidades do trabalhador.

As necessidades de formação identificadas devem traduzir-se em ações a incluir no plano de desenvolvimento profissional.

Daqui resulta que, à luz do SIADAP, a atribuição da menção de «desempenho inadequado» não acarreta grandes consequências para o trabalhador, uma vez que aquilo que se pretende não é punir, mas, ao invés, analisar os fundamentos de insuficiência no desempenho e traçar um “plano de recuperação” que permita um melhor aproveitamento das capacidades do trabalhador.

De realçar, todavia, que de acordo com o previsto no art. 69.º da Lei n.º 58/2008 de 9 de setembro⁴⁹³, quando um trabalhador nomeado ou, não sendo titular de cargo dirigente ou equiparado, que exerça as suas funções em comissão de serviço tenha obtido duas avaliações de desempenho negativas consecutivas, o dirigente máximo do órgão ou serviço instaura obrigatória e imediatamente processo de averiguações, sem prejuízo das decisões que deva tomar quanto ao plano de desenvolvimento profissional e ao melhor aproveitamento das capacidades do trabalhador, identificando, para o efeito, as correspondentes necessidades de formação.

O processo de averiguações destina-se a apurar se o desempenho que justificou aquelas avaliações constitui infração disciplinar imputável ao trabalhador avaliado por violação culposa de deveres funcionais, designadamente do dever de zelo.

De referir que é causa de exclusão da culpabilidade da violação dos deveres funcionais a não frequência de formação, ou a frequência de formação inadequada, aquando da primeira avaliação negativa do trabalhador.

⁴⁹³ Que aprova o estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas.

4. INTERVENIENTES NO PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO

Tal como tivemos oportunidade de realçar, os três subsistemas – SIADAP 1, 2 e 3 – funcionam de forma integrada pela coerência entre objetivos fixados no âmbito do sistema de planeamento, objetivos do ciclo de gestão da entidade, objetivos das unidades orgânicas, objetivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores, quando existam, e objetivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores.

Com efeito, só a interligação e a interdependência entre os diferentes níveis de decisão e intervenção garantirá um funcionamento integrado e harmonioso do sistema.

Nessa medida, e em conformidade com o art. 55.º da Lei n.º 66-B/2007 intervêm no procedimento⁴⁹⁴ de avaliação do desempenho no âmbito de cada serviço: o avaliador; o avaliado; o conselho coordenador da avaliação; a comissão paritária; e o dirigente máximo do serviço.

De sublinhar que a ausência ou impedimento de avaliador direto não constitui fundamento para a falta de avaliação⁴⁹⁵.

4.1 AVALIADOR

Determina o art. 56.º da Lei n.º 66-B/2007 que a avaliação é da competência do superior hierárquico imediato ou, na sua ausência ou impedimento, do superior hierárquico de nível seguinte.

Nesta conformidade, recaem sobre o avaliador as seguintes obrigações:

- i. Negociar os objetivos do avaliado, de acordo com os objetivos e resultados fixados para a sua unidade orgânica ou em execução das respetivas competências, e fixar os indicadores de medida do desempenho, designadamente os critérios de superação de objetivos, no quadro das orientações gerais fixadas pelo CCA;

⁴⁹⁴ Sobre a distinção entre *processo administrativo* e *procedimento administrativo*, ver *supra* nota 23.

⁴⁹⁵ Relativamente a esta matéria remetemos para a análise efetuada na Parte II, capítulo V, 1.1, referente aos requisitos funcionais para a avaliação.

- ii.* Rever regularmente com o avaliado os objetivos anuais negociados, ajustá-los, se necessário e reportar ao avaliado a evolução do seu desempenho e possibilidades de melhoria;
- iii.* Negociar as competências;
- iv.* Avaliar anualmente os trabalhadores diretamente subordinados, assegurando a correta aplicação dos princípios integrantes da avaliação;
- v.* Ponderar as expectativas dos trabalhadores no processo de identificação das respetivas necessidades de desenvolvimento;
- vi.* Fundamentar as avaliações de «desempenho relevante» e «desempenho inadequado».

O superior hierárquico imediato deve recolher e registar os contributos que reputar adequados e necessários a uma efetiva e justa avaliação, designadamente quando existam trabalhadores com responsabilidade efetiva de coordenação e orientação sobre o trabalho desenvolvido pelos avaliados⁴⁹⁶.

De sublinhar que de acordo com o art. 8.º da Lei n.º 51/2005 de 30 de agosto⁴⁹⁷ compete aos titulares de cargos de direção intermédia do 1.º grau designadamente, definir os objetivos de atuação da unidade orgânica que dirigem, tendo em conta os objetivos gerais estabelecidos e orientar, controlar e avaliar o desempenho e a eficiência dos serviços dependentes, com vista à execução dos planos de atividades e à prossecução dos resultados obtidos e a alcançar.

Por seu turno, nos termos do n.º 2, do mesmo preceito, compete aos titulares dos cargos de direção intermédia do 2.º grau, designadamente proceder de forma objetiva à avaliação do mérito dos funcionários, em função dos resultados individuais e de grupo e à forma como cada um se empenha na prossecução dos objetivos e no espírito de equipa e identificar as necessidades de formação específica dos funcionários da sua unidade

⁴⁹⁶ O legislador, na Portaria n.º 1633/2007 de 31 de dezembro, explicita que o pessoal da carreira de técnico superior, ocasionalmente e no exercício das respetivas funções, poderá desenvolver competências de coordenação, orientação e dinamização de equipas e grupos de trabalho, pelas quais poderá ser avaliado. Neste sentido, ver anexo VI, competência 14 da lista de competências do pessoal técnico superior e técnico.

⁴⁹⁷ Lei que aprova o estatuto dos cargos dirigentes.

orgânica e propor a frequência das ações de formação consideradas adequadas ao suprimento das referidas necessidades.

4.2 AVALIADO – A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO COMO DIREITO E DEVER DO TRABALHADOR

O segundo interveniente é, nos termos do art. 57.º da Lei n.º 66-B/2007 o avaliado, ao qual assistem os seguintes direitos:

- i.* Que lhe sejam garantidos os meios e condições necessários ao seu desempenho em harmonia com os objetivos e resultados que tenha contratualizado;
- ii.* À avaliação do seu desempenho, direito intrinsecamente ligado à possibilidade de alteração do posicionamento remuneratório;
- iii.* A conhecer os objetivos, os fundamentos, o conteúdo e o funcionamento do sistema de avaliação do desempenho⁴⁹⁸;
- iv.* À reclamação e à impugnação jurisdicional.

A classificação de serviço e posteriormente a avaliação do desempenho foi, desde sempre, assumida como um direito do trabalhador, ou seja, a avaliação do desempenho constitui um direito dos trabalhadores a exercer em cada ano civil⁴⁹⁹.

⁴⁹⁸ Por esta razão os dirigentes dos serviços são responsáveis pela aplicação e divulgação aos avaliados, em tempo útil, do sistema de avaliação, garantindo o cumprimento dos seus princípios e a diferenciação do mérito;

⁴⁹⁹ Neste sentido ver Direção Geral da Administração Local, consultável em http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=SIU_Homologadas_RCJ_2008, a propósito da falta de aplicação do SIADAP ao pessoal das autarquias locais. Desta forma adotou-se a seguinte solução interpretativa:

«Na falta de aplicação do SIADAP ao pessoal das autarquias locais, haverá que aplicar, quando a avaliação do desempenho for necessária – para promoção, para progressão ou para renovação da comissão de serviço dos dirigentes – o mecanismo do suprimento da avaliação por ponderação do currículo profissional, nos termos do artigo 18º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de maio. Fundamentação:

Os funcionários não podem ser prejudicados pelo facto de lhes não vir a ser atribuída avaliação do desempenho. Neste sentido, pronunciou-se o Supremo Tribunal Administrativo, no Acórdão de 14/06/1995, no qual, a este propósito se escreveu o seguinte: “Não possuindo o candidato (a concurso de acesso) classificação de serviço atualizada por facto que lhe não seja imputável, pode o júri proceder ao seu suprimento oficioso para efeitos de admissão ao concurso (...)”.

Não obstante a jurisprudência referida ter por objeto um sistema de avaliação entretanto revogado pelo SIADAP, entende-se manterem-se os princípios e fundamentos que justificaram aquele entendimento, tendo em conta, designadamente, a similitude entre o anterior regime de classificação de serviço e o SIADAP, no que se refere aos casos em que há lugar a suprimento da avaliação».

Por isso, e pese embora os constrangimentos que o Decreto Regulamentar n.º 6/2006 de 20 de junho, veio colocar às autarquias em termos de aplicação do SIADAP, o legislador pretendeu que se efetuasse, logo, nesse primeiro ano, a avaliação do desempenho dos trabalhadores da administração local⁵⁰⁰. Aliás, o princípio da legalidade que baliza a atuação dos órgãos administrativos não se podia compadecer com justificações de existência de dificuldade sentidas:

Assim decidiu o TCAS ao considerar que «a avaliação anual, estabelecida como um direito para o funcionário, nos termos do disposto nos art.ºs 6.º e 7.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de março⁵⁰¹, não pode deixar de realizar-se, face ao princípio da legalidade, com a justificação da existência de “dificuldades sentidas” ou “constrangimentos vários” e com o argumento de a falta de avaliação se ter verificado em vários serviços»⁵⁰².

Mais decidiu que «no caso de a Administração ter reconhecido que, a ter classificado o Requerente, lhe atribuiria provavelmente a classificação de “Muito Bom” no ano de 2004 e, tendo-o atribuído em relação ao ano de 2005 também a avaliação de “Muito Bom”, considerando ainda que esta classificação supre a falta de classificação relativamente ao ano de 2004, o que não sucede, o Tribunal deve condenar o Requerido a atribuir a classificação de “Muito Bom” relativamente ao ano de 2004, apesar de, em abstrato, o poder de classificação ser um poder essencialmente discricionário»⁵⁰³.

Por seu turno, a avaliação também se assume como um dever face ao avaliado. Com efeito, constituem deveres do avaliado:

- i.* Proceder à respetiva autoavaliação;

⁵⁰⁰ Quanto à aplicação do SIADAP nas autarquias locais, o Decreto Regulamentar n.º 6/2006 de 20 de junho, veio especificar que tanto a Lei n.º 10/2004, bem como o Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 se aplicavam com as adaptações ali previstas, aos funcionários, agentes e demais trabalhadores, dos municípios e respetivos serviços municipalizados, das freguesias e das entidades intermunicipais, bem como ao seu pessoal dirigente de nível intermédio. No ano de 2006, o processo de avaliação do desempenho iniciou-se com a fixação de objetivos, a qual teve lugar até ao final do mês de junho de 2006. Os objetivos reportaram-se apenas ao 2.º semestre de 2006, no entanto a avaliação abrangeu todo o serviço prestado no ano de 2006. Foram avaliados apenas os trabalhadores que, até 30 de junho de 2006, reuniram o requisito de seis meses de contacto funcional com o respetivo avaliador. Não se verificou a possibilidade de se avaliar extraordinariamente – vide artigo 8º do Decreto Regulamentar n.º 6/2006.

⁵⁰¹ Não obstante a jurisprudência referida ter por objeto um sistema de avaliação entretanto revogado pelo atual regime do SIADAP, entende-se manterem-se os princípios e fundamentos que justificaram aquele entendimento, tendo em conta, designadamente, a similitude entre o anterior regime e o atual.

⁵⁰² Vd. Ac. do TCAS, de 18 de janeiro de 2010, processo n.º 01833/06, *in* www.dgsi.pt.

⁵⁰³ Vd. Ac. do TCAS, de 18 de janeiro de 2010, processo n.º 01833/06, *in* www.dgsi.pt.

- ii. Envolver-se ativa e responsabilmente no procedimento avaliativo. De sublinhar que tanto o dever de prossecução do interesse público, como o dever de lealdade, impõem ao trabalhador a obrigação de exercer a sua atividade observando os objetivos do serviço e na perspetiva da realização das respetivas atribuições ou missões;
- iii. Negociar com o avaliador na fixação dos objetivos e das competências que constituem parâmetros de avaliação e respetivos indicadores de medida.

4.3 CONSELHO COORDENADOR DA AVALIAÇÃO

Decorre do art. 21.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 que, junto do dirigente máximo do serviço, funciona um conselho coordenador da avaliação⁵⁰⁴.

Nos municípios, o CCA é presidido pelo presidente da câmara e integra os vereadores que exerçam funções a tempo inteiro; o dirigente responsável pela área de recursos humanos; e, ainda, três a cinco dirigentes, designados pelo presidente da câmara.

Nos municípios dotados de direções municipais, sem prejuízo da existência do CCA, para efeitos de operacionalização do seu funcionamento, podem ser criadas secções autónomas presididas pelo presidente da câmara, compostas por um número restrito de dirigentes, incluindo, obrigatoriamente, o respetivo diretor municipal.

Compete ao CCA garantir o rigor e a diferenciação de desempenhos do SIADAP 2 e do SIADAP 3, cabendo-lhe validar as avaliações de «desempenho relevante» e «desempenho inadequado» bem como proceder ao reconhecimento de «desempenho excelente» e emitir parecer sobre os pedidos de apreciação das propostas de avaliação dos dirigentes avaliados.

Poderá, ainda, integrar o CCA o presidente da assembleia municipal, ou outro elemento da mesa em que seja delegada a competência, nos casos em que exista pessoal afeto a tempo inteira à assembleia municipal.⁵⁰⁵

Nos municípios em que existam serviços municipalizados, o CCA é presidido pelo presidente do conselho de administração e integra o dirigente responsável pela área de

⁵⁰⁴ Relativamente às funções do conselho coordenador da avaliação, remetemos para a análise efetuada *supra*, na parte II, capítulo II, 5.2.

⁵⁰⁵ Cfr. art. 27.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro.

recursos humanos e três a cinco dirigentes, designados pelo presidente do conselho de administração.

A presidência do conselho coordenador da avaliação pode ser delegada nos termos da lei.

Compete ao dirigente máximo do serviço assegurar a elaboração do regulamento de funcionamento do CCA, tendo em conta a sua natureza e dimensão.

De realçar, ainda, que o CCA tem composição restrita aos membros do órgão executivo e aos dirigentes com grau superior aos dos dirigentes em avaliação, quando o exercício das suas competências incidir sobre o desempenho de dirigentes – SIADAP 2 – e, no caso de se tratar do exercício da competência referida na al. e) do n.º 1 do art. 21.º do Decreto Regulamentar 18/2009⁵⁰⁶, aplica-se, com as devidas adaptações, o disposto nos n.ºs 3 e segs. do artigo 69.º⁵⁰⁷ da Lei n.º 66-B/2007.

Significa isto que, numa câmara municipal onde não existam dirigentes de nível superior⁵⁰⁸ o CCA, para apreciação de reclamações da avaliação dos dirigentes intermédios, deve ser composto pelo presidente da câmara municipal e por vereadores a tempo inteiro em número a definir pelo presidente da câmara.

As competências do CCA constam do art. 21.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009. No âmbito das suas competências, cumpre sublinhar que nos termos do art. 62.º n.º 2 da Lei n.º 67-B/2007 o planeamento dos objetivos e resultados a atingir pelo serviço é considerado pelo CCA no estabelecimento de orientações para uma aplicação objetiva e harmónica do

⁵⁰⁶ A al. e) do n.º 1 do art. 21.º reporta-se à emissão de parecer sobre os pedidos de apreciação das propostas de avaliação dos dirigentes avaliados.

⁵⁰⁷ O art. 69.º sob a epígrafe “validações e reconhecimentos”, determina:

«1 - Na sequência das reuniões de avaliação, realizam-se as reuniões do conselho coordenador da avaliação tendo em vista:

a) A validação das propostas de avaliação com menções de Desempenho relevante e de Desempenho inadequado;

b) A análise do impacto do desempenho, designadamente para efeitos de reconhecimento de Desempenho excelente.

2 - O reconhecimento de Desempenho excelente implica declaração formal do conselho coordenador da avaliação.

3 - Em caso de não validação da proposta de avaliação, o conselho coordenador da avaliação devolve o processo ao avaliador acompanhado da fundamentação da não validação, para que aquele, no prazo que lhe for determinado, reformule a proposta de avaliação.

4 - No caso de o avaliador decidir manter a proposta anteriormente formulada deve apresentar fundamentação adequada perante o conselho coordenador da avaliação.

5 - No caso de o conselho coordenador da avaliação não acolher a proposta apresentada nos termos do número anterior, estabelece a proposta final de avaliação, que transmite ao avaliador para que este dê conhecimento ao avaliado e remeta, por via hierárquica, para homologação».

⁵⁰⁸ Tal como já tivemos oportunidade de referir numa câmara municipal apenas o diretor municipal corresponde a um cargo de direção superior de 1.º grau e que os restantes (diretor de departamento e chefe de divisão) correspondem a cargos de direção intermédia.

sistema de avaliação do desempenho e para a fixação de indicadores, em particular os relativos à superação de objetivos, bem como para validar as avaliações de «desempenho relevante» e «desempenho inadequado» bem como, o reconhecimento de «desempenho excelente».

Desta forma, no exercício das suas funções, compete-lhe⁵⁰⁹:

- i.* Definir diretrizes para uma aplicação objetiva e harmónica do SIADAP 2 e do SIADAP 3, tendo em consideração os documentos que integram o ciclo de gestão;
- ii.* Determinar 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;
- iii.* Estabelecer o número de objetivos e de competências a que se deve subordinar a avaliação de desempenho, podendo fazê-lo para todos os trabalhadores ou, quando se justifique, por unidade orgânica ou por carreira;
- iv.* Garantir o rigor e a diferenciação de desempenhos do SIADAP 2 e do SIADAP 3, cabendo-lhe validar as avaliações de «desempenho relevante» e «desempenho inadequado» bem como proceder ao reconhecimento de «desempenho excelente»;
- v.* Emitir parecer sobre os pedidos de apreciação das propostas de avaliação dos dirigentes avaliados;
- vi.* Exercer as demais competências que, por lei ou regulamento, lhe são cometidas.

Dentro desta matéria cumpre, ainda, aludir ao Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho, diploma que estabelece o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação bem como à secção autónoma criada ao abrigo da Portaria n.º 759/2009, de 16 de julho.

Através do Orçamento do Estado para 2008⁵¹⁰ ficou o Governo autorizado a transferir

⁵⁰⁹ Nos termos do artigo 62.º, n.º 2, da Lei n.º 67-B/2007, o planeamento dos objetivos e resultados a atingir pelo serviço é considerado pelo conselho coordenador da avaliação no estabelecimento de orientações para uma aplicação objetiva e harmónica do sistema de avaliação do desempenho, para a fixação de indicadores, em particular os relativos à superação de objetivos, e para validar as avaliações de desempenho relevante e desempenho inadequado, bem como, o reconhecimento de desempenho excelente.

para os municípios as dotações inscritas no orçamento dos ministérios relativas a competências a descentralizar nos domínios da educação, designadamente as relativas ao pessoal não docente do ensino básico, ao fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar, às atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico, à gestão do parque escolar e à ação social nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.

O Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, por sua vez, veio desenvolver o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação. Uma das competências previstas no art. 2.º deste diploma é relativa ao pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar⁵¹¹.

De acordo com o art. 5.º do Decreto-Lei n.º 144/2008 a câmara municipal passa a exercer as competências relativas ao pessoal não docente do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico nas seguintes matérias: recrutamento; afetação e colocação do pessoal; gestão de carreiras e remunerações; poder disciplinar; e, em matéria de avaliação do desempenho do pessoal não docente, cabem igualmente à câmara municipal as competências de homologação e de decisão de recursos.

Estas competências podem, contudo, ser objeto de delegação nos órgãos de direção das escolas.

Por seu turno, a Portaria n.º 759/2009, de 16 de julho, procedeu à adaptação do sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, ao pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

O pessoal não docente dos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, bem como aquele que, encontrando-se vinculado às autarquias locais, ali presta serviço, é avaliado pelo respetivo diretor, que pode delegar essa competência no subdiretor ou nos adjuntos.

No respeitante ao pessoal não docente que se encontra a prestar serviço nos estabelecimentos de educação pré-escolar, mas que pertence ao mapa de pessoal das

⁵¹⁰ Aprovado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro.

⁵¹¹ Cfr. al. a) do n.º 1, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho.

autarquias locais, o CCA é o do município respetivo e integra o diretor ou diretores dos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas abrangidas ou os seus representantes⁵¹².

No âmbito do respetivo CCA a câmara municipal deve deliberar a criação de uma secção autónoma para a avaliação deste pessoal não docente, nos termos previstos no n.º 3 do art. 58.º da Lei n.º 66-B/2007.

A secção autónoma é presidida pelo presidente da câmara, que pode delegar essa competência num vereador⁵¹³, devendo a mesma integrar os diretores dos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas respetivas ou os seus representantes.

Nos concelhos em que exista contrato de execução para a transferência de competências para o município, nos termos do Decreto-Lei n.º 144 /2008, de 22 de julho, e que integrem mais de três agrupamentos, poderão ser designados um ou mais representantes dos diretores dos agrupamentos de escolas envolvidos, nos termos a regulamentar pelo respetivo CCA.

À secção autónoma compete garantir o rigor e a diferenciação de desempenhos cabendo-lhe validar as avaliações de «desempenho relevante» e «desempenho inadequado» bem como proceder ao reconhecimento de «desempenho excelente».

No que concerne ao pessoal não docente vinculado à autarquia, a homologação das avaliações do desempenho é da competência do presidente da câmara municipal. De assinalar que a apreciação e a decisão dos recursos interpostos no âmbito do exercício do direito à reclamação e à impugnação jurisdicional, obedecem às regras e procedimentos de impugnação aplicáveis ao restante pessoal ao serviço das autarquias.

⁵¹² Refira-se que no anterior regime do SIADAP verificava-se a situação inversa. Com efeito, o Decreto Regulamentar n.º 4/2006, de 7 de março, que, como vimos, adaptou o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março, no âmbito de aplicação, incluía o «pessoal não docente pertencente aos quadros das autarquias locais que presta serviço nos estabelecimentos de educação pré-escolar».

Por seu turno, no preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 4/2006, de 7 de março, referia-se que «atendendo à posição específica do pessoal da administração local que exerce funções nas escolas e agrupamentos da educação pré-escolar face à relação de dependência hierárquica que mantém com a respetiva autarquia, procura-se ainda acautelar o envolvimento dos órgãos competentes da mesma autarquia nos domínios do apoio e acompanhamento ao processo de avaliação do desempenho respetivo».

Assegurava, assim, a intervenção da autarquia, na figura do seu presidente ou representante, no processo de avaliação dos seus funcionários que exercem funções nos estabelecimentos de ensino do município.

Objetivamente, o n.º 2 do art. 3.º do Decreto Regulamentar n.º 4/2006, de 7 de março, estatuiu que «sempre que se trate da avaliação do desempenho de pessoal da administração local em exercício de funções nos estabelecimentos de educação pré-escolar, integra ainda o conselho coordenador da avaliação o presidente da câmara municipal respetiva ou o representante por este designado», operando-se, nestes termos, o envolvimento e participação da autarquia.

⁵¹³ Aliás essa possibilidade já decorre do n.º 5, do art. 58.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

Para efeitos da fixação das percentagens a que se refere o n.º 1 do art. 75.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, o pessoal não docente vinculado às autarquias integra as quotas que forem atribuídas a estas.

Por último cumpre referir que apesar de a Portaria n.º 759/2009 ter entrado em vigor em 17 de julho de 2009, ou seja, no decurso do procedimento de avaliação, só foi aplicável à avaliação do trabalho prestado a partir de 2010⁵¹⁴⁻⁵¹⁵.

4.4 COMISSÃO PARITÁRIA

Dispõe o art. 22.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 que junto ao dirigente máximo do serviço, funciona uma comissão paritária com competência consultiva para apreciar

⁵¹⁴ Neste sentido ver DGAL – reunião de coordenação jurídica de 9 de março de 2010 – soluções interpretativas uniformes homologadas por Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local, em 15 de junho de 2010, consultável em <http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=RCJ%2bde%2b09%2b03%2b2010%2bconsolidad o.pdf>, onde se concluiu que:

«11. A Portaria n.º 759/2009, de 16 de julho, é aplicável à avaliação do desempenho de 2009 do pessoal não docente das autarquias locais?

Solução interpretativa: A Portaria n.º 759/2009 não é aplicável à avaliação do desempenho de 2009 do pessoal não docente das autarquias locais.

Fundamentação: Apesar da Portaria n.º 759/2009 ter entrado em vigor em 17 de julho de 2009, ou seja, a meio do processo de avaliação em curso, afigura-se que a mesma não é suscetível de aplicação ao desempenho de 2009 porque introduz alterações substanciais no sistema de avaliação que está a ser aplicado (v.g. determinação do avaliador, composição do conselho coordenador da avaliação), pelo que só será aplicável à avaliação do trabalho prestado a partir de 2010».

⁵¹⁵ Questão diferente prende-se com a avaliação do pessoal docente integrado nas AEC's, contratados por tempo determinado, em regime de tempo parcial. Segundo a revista "O Municipal – N.º 358-Novembro /2010, p.19: «Tendo em conta a transferência para o município das atribuições e competências, em matéria de educação, na área das atividades de enriquecimento curricular(AEC) no 1.º ciclo do ensino básico, a que se reportam os artigos 2.º n.º1 alínea c) e 11.º do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, importa atender ao regime aplicável à contratação de técnicos, especialmente habilitados para o efeito, que asseguram o desenvolvimento das mesmas. Sendo assim, e dado que tais contratos de trabalho a termo resolutivo, a tempo integral ou parcial, se regem pelo disposto na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), nos termos do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 212/2008, de 3 de setembro – com as especificidades nele previstas – há que relevar, em matéria de avaliação do desempenho, o que se estatui na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro. Na verdade, os trabalhadores em causa não se enquadram no n.º 2 o artigo 1.º do Deceto-Lei n.º 39-A/90, de 28 de abril – Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos professores dos Ensinos Básico e Secundário (ECD), em vista do que se dispõe no artigo 39.º do Decreto regulamentar n.º 2/2010, de 23 de junho. O pessoal em questão é trabalhador da autarquia local. Como tal, cabe ao município proceder à sua avaliação, uma vez que não existe norma legal que transfira essa competência para outra entidade. Nestes termos, e sem prejuízo do que se dispõe no artigo 42.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, em vista de tal finalidade, a regra estabelecida no n.º 1 do artigo 56.º do mesmo diploma legal, é a de que a "avaliação é da competência do superior hierárquico imediato, ou, na sua ausência ou impedimento do superior hierárquico de nível seguinte". Deste modo, deverá ser feita pelo superior do município, ou o imediato, o qual poderá, para o efeito, "recolher e registar os contributos que reputar adequados e necessários a uma efetiva e justa avaliação", nos termos previstos no n.º 2 do artigo 56.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro».

propostas de avaliação dadas a conhecer a trabalhadores avaliados, antes da homologação⁵¹⁶.

Nos termos do art. 22.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 a comissão paritária é composta por quatro vogais, sendo dois representantes da administração e dois representantes dos trabalhadores por estes eleitos.

Os vogais representantes da administração são designados, em número de quatro, pelo período de dois anos, sendo dois efetivos, um dos quais orienta os trabalhos da comissão, e dois suplentes.

Os vogais representantes dos trabalhadores são eleitos, pelo período de dois anos, em número de seis, sendo dois efetivos e quatro suplentes, através de escrutínio secreto por todos os trabalhadores que constituem o universo de trabalhadores de toda a entidade.

Dentro desta matéria, cumpre, ainda, referir que os dirigentes não podem ser eleitos como representantes dos trabalhadores na comissão paritária. Com efeito, os universos de eleitores e de elegíveis para a comissão paritária são coincidentes e abrangem a totalidade dos trabalhadores do serviço enquadráveis na definição de trabalhadores constante da al. h) do art. 4.º da Lei n.º 66-B/2007, da qual estão excluídos os trabalhadores que exerçam cargos dirigentes ou equiparados⁵¹⁷⁻⁵¹⁸.

⁵¹⁶Refira-se que no anterior regime do SIADAP não existia este interveniente. Contudo, o novo SIADAP ressuscitou a comissão paritária tal como prevista no Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho. Note-se, porém, que presentemente apenas lhe compete apreciar propostas de avaliação dadas a conhecer a trabalhadores avaliados antes da própria homologação, verificando-se assim algum esvaziamento do anterior conteúdo funcional.

⁵¹⁷ Conforme já dissemos, de acordo com o art. 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2004, na administração local o cargo de diretor de departamento municipal corresponde a cargo de direção intermédia do 1.º grau e o chefe de divisão municipal, corresponde a cargo de direção intermédia do 2.º grau. Contudo, o art. 16.º do Decreto-Lei n.º 305/2009 introduziu alterações ao referido art. 2.º do Decreto-Lei n.º 93/2004, dispondo que a estrutura orgânica municipal pode ainda prever cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior. Trata-se da criação de novos níveis hierárquicos de cargos de direção intermédia cuja previsão resultou da alteração à Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro, introduzida pelo art. 29.º da Lei 64-A/2008 e pelo art. 25.º da Lei n.º 3-B/2010 de 28 de abril.

Acresce ainda referir que no âmbito do modelo de estrutura matricial as equipas multidisciplinares são coordenadas por um chefe (de equipa multidisciplinar), que é designado de entre os efetivos da autarquia local com perfil adequado, atentos aos objetivos e composição orgânica. O ato que aprova a orgânica define o estatuto remuneratório por equiparação ao dos diretores de departamento municipal ou dos chefes de divisão e inclui a remuneração e despesas de representação. Não constitui um cargo dirigente, mas podem-lhe ser cometidas funções de cargo de direção intermédia equivalente pelo presidente da câmara

⁵¹⁸ Neste sentido ver FAQ's - SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro) - da direção-geral da administração e do emprego público, consultável em, <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?objid=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&id=13000000#>, onde se refere que:

«2.Os dirigentes podem ser eleitos como representantes dos trabalhadores na Comissão Paritária? Não. Os universos de eleitores e de elegíveis para a Comissão Paritária são coincidentes e abrangem a totalidade dos trabalhadores do

Por seu turno, também não pode ser pedida a intervenção da comissão paritária no âmbito da avaliação dos dirigentes intermédios – SIADAP 2. Na verdade, considera-se que a comissão paritária é um órgão consultivo, instituído em sede de SIADAP 3, composto por representantes da Administração e dos trabalhadores (com exclusão dos que exercem cargos dirigentes ou equiparados), ao qual compete apreciar as propostas de avaliação dadas a conhecer aos trabalhadores avaliados, antes da homologação⁵¹⁹.

O processo de eleição dos vogais representantes dos trabalhadores deve decorrer em dezembro e é organizado nos termos do despacho do presidente do órgão executivo, que é publicitado no “sítio” da internet da entidade, do qual devem constar, entre outros, os seguintes pontos: data limite para a indicação, pelos trabalhadores, dos membros da mesa ou mesas de voto, referindo expressamente que, na ausência dessa indicação, os membros serão designados pelo dirigente competente até 48 horas antes da realização do ato eleitoral; número de elementos da mesa ou mesas de voto, o qual não deverá ser superior a cinco por cada mesa, incluindo os membros suplentes; data do ato eleitoral; período e local do funcionamento das mesas de voto; data limite da comunicação dos resultados ao dirigente respetivo; dispensa dos membros das mesas do exercício dos seus deveres funcionais no dia em que houver lugar a eleições, sendo igualmente concedidas aos restantes trabalhadores pelo período estritamente indispensável para o exercício do direito de voto.

serviço enquadráveis na definição de trabalhadores constante da alínea h) do artigo 4.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, da qual estão excluídos os trabalhadores que exerçam cargos dirigentes ou equiparados».

⁵¹⁹Neste sentido ver FAQ's - SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro) - da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em:

<http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=13000000#>

» 3. No âmbito da avaliação dos dirigentes intermédios (SIADAP 2), pode ser pedida a intervenção da Comissão Paritária? A comissão paritária é um órgão consultivo, instituído em sede de SIADAP 3, composto por representantes da Administração e dos trabalhadores (com exclusão dos que exercem cargos dirigentes ou equiparados), ao qual compete apreciar as propostas de avaliação dadas a conhecer aos trabalhadores avaliados, antes da homologação.

O facto de a Comissão Paritária não integrar representantes dos dirigentes intermédios, bem como o facto de a competência deste órgão se encontrar legalmente limitada à apreciação das propostas de avaliação dos trabalhadores, fundamentam o entendimento de que este órgão não detém competência para apreciar propostas de avaliação de dirigentes intermédios.

Cumprir realçar que a não participação dos trabalhadores na eleição implica a não constituição da comissão paritária sem, contudo, obstar ao prosseguimento do processo de avaliação de desempenho.

Acresce que os vogais efetivos são substituídos pelos vogais suplentes quando tenham de interromper o respetivo mandato, ou sempre que a comissão seja chamada a pronunciar-se sobre processos em que aqueles tenham participado como avaliados ou avaliadores.

Quando se verificar a interrupção do mandato de pelo menos metade do número de vogais efetivos e suplentes, representantes da Administração, por um lado, ou eleitos em representação dos avaliados, por outro, os procedimentos de designação podem ser repetidos. Neste caso, os vogais designados ou eleitos para preenchimento das vagas completam o mandato daqueles que substituem, passando a integrar a comissão até ao termo do período de funcionamento. Contudo, a impossibilidade comprovada de repetição dos procedimentos referidos não é impeditiva do prosseguimento do processo de avaliação, entendendo-se como irrelevantes quaisquer pedidos de apreciação pela comissão paritária.

4.5 PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

O presidente da câmara municipal em conformidade com o art. 60.º da Lei n.º 66-B/2007 possui as seguintes competências:

- i.* Garantir a adequação do sistema de avaliação do desempenho às realidades específicas do serviço;
- ii.* Coordenar e controlar o procedimento de avaliação anual de acordo com os princípios e regras definidos na presente lei;
- iii.* Fixar níveis de ponderação dos parâmetros de avaliação, nos termos da presente lei;
- iv.* Estabelecer as competências para os dirigentes intermédios, de entre as constantes da Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro, depois de auscultado o CCA;
- v.* Presidir ao CCA;
- vi.* Assegurar o cumprimento no serviço das regras estabelecidas na presente lei em matéria de percentagens de diferenciação de desempenhos;

vii. Homologar as avaliações anuais, podendo esta competência ser delegada nos demais dirigentes superiores do serviço;

Refira-se, contudo, que quando o presidente da câmara não homologar as avaliações atribuídas pelos avaliadores ou pelo CCA, no caso previsto no n.º 5 do art. 69.^{o520}, atribui nova menção qualitativa e respetiva quantificação, com a respetiva fundamentação;

viii. Decidir das reclamações dos avaliados;

ix. Assegurar a elaboração do relatório anual da avaliação do desempenho, que integra o relatório de atividades do serviço; e, exerce as demais competências que lhe são cometidas pela presente lei.

Relativamente a esta última competência - reportada à elaboração do relatório anual da avaliação do desempenho, a qual deverá integrar o relatório de atividades da entidade – e conforme já tivemos ocasião de expressar⁵²¹, consideramos que o Decreto Regulamentar n.º 18/2009 não adaptou corretamente esta matéria, ou seja, desconsiderou a realidade dos municípios.

Assim, com base na lei geral, obriga-se os intervenientes no procedimento avaliativo a retrain os prazos.

Por isso, e tal como acima referimos, pese embora o art. 10.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 mencionar que a unidade orgânica deve apresentar o relatório de desempenho até 15 de abril, consideramos que será demasiada tarde, se lhe quisermos retirar algum efeito útil.

Na verdade, conforme decorre dos art. 11.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 as unidades orgânicas são objeto de avaliação pelos membros do órgão executivo, avaliação esta que nos termos do n.º 3 do art. 12.º do mesmo diploma, é ratificada pela câmara municipal, órgão a quem compete atribuir a distinção de «desempenho excelente».

Ora, considerando que nos termos do n.º 2, do art. 60.º da Lei n.º 66-B/2007 compete ao presidente da câmara municipal assegurar a elaboração do relatório anual da avaliação

⁵²⁰ O art. 69.º, n.º 5 determina que «no caso de o conselho coordenador da avaliação não acolher a proposta apresentada nos termos do número anterior, estabelece a proposta final de avaliação, que transmite ao avaliador para que este dê conhecimento ao avaliado e remeta, por via hierárquica, para homologação.

⁵²¹ Ver *supra* cronograma do procedimento de avaliação, na parte II, capítulo II, 5.2.

do desempenho, que integra o relatório de atividades do serviço e que este, conforme decorre da alínea i)⁵²², do n.º 1, do artigo 68.º da Lei n.º 169/99 de 18 de setembro deve ser presente à aprovação da câmara municipal e à apreciação da assembleia municipal na sessão ordinária de abril⁵²³, não resta outra alternativa que não seja fixar uma data no início do mês de abril.

5. PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO: FASES

Determina o artigo 61.º da Lei n.º 66-B/2007 que o procedimento⁵²⁴ de avaliação dos trabalhadores compreende as seguintes fases:

- i. Planeamento do procedimento de avaliação e definição de objetivos e resultados a atingir;
- ii. Realização da autoavaliação e da avaliação;
- iii. Harmonização das propostas de avaliação;
- iv. Reunião entre avaliador e avaliado para avaliação de desempenho, contratualização dos objetivos e respetivos indicadores e fixação das competências;
- v. Validação de avaliações e reconhecimento de Desempenhos excelentes;
- vi. Apreciação do processo de avaliação pela comissão paritária;
- vii. Homologação;
- viii. Reclamação e outras impugnações;
- ix. Monitorização e revisão dos objetivos.

⁵²² A al. i) determina que compete ao presidente da câmara «submeter o relatório de atividades e os documentos de prestação de contas à aprovação da câmara municipal e à apreciação da assembleia municipal».

⁵²³ Cfr. artigos 49.º, 53.º e 68.º da Lei n.º 169/99. Assim, o art. 489.º sob a epígrafe “sessões ordinárias”, determina:
«1 - A assembleia municipal tem anualmente cinco sessões ordinárias, em fevereiro, abril, junho, setembro e novembro ou dezembro, que são convocadas por edital e por carta com aviso de receção, ou através de protocolo com, pelo menos, oito dias de antecedência.
2 - A segunda e a quinta sessões destinam-se, respetivamente, à apreciação do inventário de todos os bens, direitos e obrigações patrimoniais e respetiva avaliação, e ainda à apreciação e votação dos documentos de prestação de contas, bem como à aprovação das opções do plano e da proposta do orçamento, salvo o disposto no artigo 88.º».

Por sua vez, o art. 53.º, n.º 2, al. c) determina que compete à assembleia municipal, em matéria regulamentar e de organização e funcionamento, sob proposta da câmara: «apreciar o inventário de todos os bens, direitos e obrigações patrimoniais e respetiva avaliação, bem como apreciar e votar os documentos de prestação de contas».

Por fim, nos termos do art.º 64.º, n.º2, al c), compete à câmara municipal no âmbito do planeamento e do desenvolvimento: «elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta de orçamento e as respetivas revisões.»

⁵²⁴ Sobre a distinção entre *processo administrativo* e *procedimento administrativo*, ver *supra* nota 23.

Vamos analisar, em detalhe, cada uma das fases.

5.1 PLANEAMENTO

Nos termos do art. 62.º da Lei n.º 66-B/2007 o planeamento do procedimento de avaliação⁵²⁵, definição de objetivos e fixação dos resultados a atingir obedece às seguintes regras:

- i. O procedimento de avaliação é da iniciativa e responsabilidade do presidente da câmara municipal e deve decorrer das orientações fundamentais dos documentos que integram o ciclo de gestão, das competências de cada unidade orgânica e da gestão articulada de atividades, centrada na arquitetura transversal dos processos internos de produção;
- ii. A definição de objetivos e resultados a atingir pelas unidades orgânicas deve envolver os respetivos dirigentes e trabalhadores, assegurando a uniformização de prioridades e alinhamento interno da atividade do serviço com os resultados a obter, a identificação e satisfação do interesse público e das necessidades dos utilizadores;
- iii. A planificação em cascata, quando efetuada, deve evidenciar o contributo de cada unidade orgânica para os resultados finais pretendidos para a entidade;
- iv. A definição de orientações que permitam assegurar o cumprimento das percentagens relativas à diferenciação de desempenhos.

O planeamento dos objetivos e resultados a atingir pela entidade é considerado pelo CCA no estabelecimento de orientações para uma aplicação objetiva e harmónica do sistema de avaliação do desempenho, para a fixação de indicadores, em particular os relativos à superação de objetivos, e para validar as avaliações de «desempenho relevante» e «desempenho inadequado», bem como, o reconhecimento de «desempenho excelente».

⁵²⁵ Recordamos que o planeamento do processo de avaliação consta do cronograma do procedimento de avaliação a que nos referimos *supra* na parte II, capítulo II, 5.2.

Na fase de planeamento estabelecem-se as articulações necessárias na aplicação dos vários subsistemas que constituem o SIADAP, nomeadamente visando o alinhamento dos objetivos do serviço, dos dirigentes e demais trabalhadores.

A fase de planeamento deve decorrer no último trimestre de cada ano civil.

5.2 AUTOAVALIAÇÃO E AVALIAÇÃO

Decorre do art. 63.º da Lei n.º 66-B/2007 que a autoavaliação e a avaliação devem, em regra, decorrer na primeira quinzena de janeiro.

Contudo, e tal como já dissemos⁵²⁶ deve existir aqui uma clara cisão entre o momento da autoavaliação e da avaliação.

Pese embora o art. 63.º se reportar à primeira quinzena, considera-se útil traçar como data limite para a realização da autoavaliação, o dia 10, considerando que, nos termos do n.º 2, do art. 60.º da Lei n.º 66-B/2007, a autoavaliação concretiza-se através de preenchimento de ficha própria, a analisar pelo avaliador, com carácter preparatório à atribuição da avaliação. Logo, a data limite deve ser anterior àquela que o avaliador dispõe para proceder à avaliação prévia.

Esta autoavaliação deve ser bem fundamentada e tem como objetivo envolver o avaliado no processo de avaliação e identificar oportunidades de desenvolvimento profissional⁵²⁷.

É solicitada pelo avaliador ou entregue por iniciativa do avaliado.

A autoavaliação é obrigatória e da responsabilidade do trabalhador e concretiza-se através de preenchimento de ficha própria, a analisar pelo avaliador, se possível conjuntamente com o avaliado, com carácter preparatório à atribuição da avaliação, não constituindo, contudo, componente vinculativa da avaliação de desempenho.

Compete, por sua vez, ao avaliador incentivar os avaliados a procederem à autoavaliação. Trata-se de um autoexame que, em nossa opinião, ajuda a manter o colaborador ativo.

⁵²⁶ Ver *supra* cronograma do procedimento de avaliação, na parte II, capítulo II, 5.2.

⁵²⁷ Sobre a identificação de oportunidades de desenvolvimento profissional remetemos *supra* para o ponto 3, do presente capítulo.

A avaliação é efetuada pelo avaliador de acordo com as orientações transmitidas pelo CCA e em função dos parâmetros e respetivos indicadores de desempenho e é presente àquele conselho para efeitos de harmonização de propostas de atribuição de menções de desempenho relevante ou desempenho inadequado ou de reconhecimento de desempenho excelente.

5.3 HARMONIZAÇÃO DAS AVALIAÇÕES

Dispõe o art. 64.º da Lei n.º 66-B/2007 que, na segunda quinzena de janeiro, em regra, realizam-se as reuniões do CCA para proceder à análise das propostas de avaliação e à sua harmonização.

Estas reuniões visam assegurar o cumprimento das percentagens relativas à diferenciação de desempenhos e, se for necessário, transmitir novas orientações aos avaliadores⁵²⁸ bem como iniciar o processo que conduz à validação dos «desempenhos relevantes» e «desempenhos inadequados» e de reconhecimento dos «desempenhos excelentes».

5.4 VALIDAÇÕES E RECONHECIMENTOS

Tal como já tivemos oportunidade de referir, o CCA assume uma importância determinante em todo o procedimento de avaliação.

Assim, na sequência das reuniões de avaliação, e de acordo com o art. 65.º da Lei n.º 66-B/2007 realizam-se as reuniões do CCA tendo em vista a validação (ou não) das propostas de avaliação com menções de «desempenho relevante» e de «desempenho

⁵²⁸ Recordámos que o art. 62.º, sob a epígrafe, “planeamento”, determina:

«1 - O planeamento do processo de avaliação, definição de objetivos e fixação dos resultados a atingir obedece às seguintes regras:

a) (...)

d) A definição de orientações que permitam assegurar o cumprimento das percentagens relativas à diferenciação de desempenhos.

2 - O planeamento dos objetivos e resultados a atingir pelo serviço é considerado pelo conselho coordenador da avaliação no estabelecimento de orientações para uma aplicação objetiva e harmónica do sistema de avaliação do desempenho, para a fixação de indicadores, em particular os relativos à superação de objetivos, e para validar as avaliações de Desempenho relevante e Desempenho inadequado, bem como o reconhecimento de Desempenho excelente».

inadequado» e a análise do impacto do desempenho, designadamente para efeitos de reconhecimento de «desempenho excelente».

De realçar que, o reconhecimento de «desempenho excelente» implica declaração formal do CCA.

A validação decorre nos seguintes termos:

- i. Se o CCA validar as propostas que lhe são presentes, procede à sua devolução ao avaliador para seguimento normal do processo;
- ii. Caso o CCA não valide essas propostas, deve proceder à sua devolução ao avaliador, com fundamentação adequada, para que este, no prazo que lhe for determinado, reformule a proposta de avaliação;

Em caso de não validação se o avaliador decidir manter a proposta inicial, deve fundamentar adequadamente essa posição perante o CCA. Nesta situação, se o CCA entender não acolher a fundamentação do avaliador deve ele próprio formular a proposta final de avaliação e transmiti-la ao avaliador para seguimento normal do processo, ou seja, para que este dê conhecimento ao avaliado e remeta, por via hierárquica, para homologação.

As propostas de avaliação com menções de «desempenho relevante» depois de validadas e após terem sido dadas a conhecer aos avaliados, são presentes ao CCA por iniciativa dos avaliadores ou dos avaliados⁵²⁹⁻⁵³⁰, para que o CCA reconheça, ou não, a menção de «desempenho excelente» só após o que a proposta será submetida a homologação.

De igual modo, em caso de não homologação de uma proposta de avaliação com menção inferior a «relevante» e sua substituição posterior por essa menção (desempenho relevante) pode esta ser presente, nos mesmos termos e para os mesmos efeitos, ao CCA.

⁵²⁹ Cfr. art. 51.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

⁵³⁰ Tal como dissemos *supra* na parte II, capítulo II, 5.2, entendemos que compete ao CCA elaborar uma ficha padronizada para que o trabalhador, que possua a menção qualitativa de «desempenho relevante» possa propor ao CCA o reconhecimento de mérito, significando «desempenho excelente» tal como previsto no art. 51.º da Lei n.º 66-B/2007.

5.5 REUNIÃO DE AVALIAÇÃO

Estabelece o art. 69.º da Lei n.º 66-B/2007 que durante o mês de fevereiro, e após a harmonização, realizam-se as reuniões dos avaliadores com cada um dos respetivos avaliados.

Esta reunião deve ser bem preparada, atendendo aos objetivos que estão subjacentes e que a seguir descrevemos:

- i.* Dar conhecimento da avaliação;
- ii.* Analisar conjuntamente o perfil de evolução do trabalhador e identificar as suas expectativas de desenvolvimento;
- iii.* Identificar as potencialidades pessoais e profissionais que devam ser desenvolvidas;
- iv.* Proceder ao diagnóstico de necessidades de formação;
- v.* Identificar as competências e comportamentos profissionais a serem melhorados;
- vi.* Refletir quanto às melhorias no posto de trabalho e nos processos a ele associados;
- vii.* Proceder contratualização dos parâmetros de avaliação para o ano em curso, tendo em conta o plano de atividades aprovado para o novo ciclo de gestão, a missão da unidade orgânica e os seus objetivos fixados, devendo, ainda, ser ponderado o histórico dos anos anteriores.

No nosso entender, esta versão “dois em um”, ou seja, avaliar o ano transato e contratualizar para o ano em curso, num mesmo momento, poderá não ter muito sucesso se não houver um entendimento quanto à avaliação. A solução legal é compreensível, considerando que se trata de um procedimento complexo e extremamente moroso, contudo, poderá não recolher a colaboração necessária por parte do avaliado.

A reunião de avaliação é marcada pelo avaliador ou requerida pelo avaliado. No caso de esta ser requerida pelo avaliado, e o mesmo não obtiver resposta nos prazos legais, traduzida na marcação de reunião, pode o avaliado requerer ao dirigente máximo a referida marcação. No caso de não ser marcada reunião, o avaliado pode requerer ao dirigente máximo do serviço que estabeleça as orientações necessárias ao atempado cumprimento do disposto na presente lei. Esta situação tem consequências ao nível da avaliação dos dirigentes envolvidos.

A não realização da reunião de avaliação constitui vício de forma⁵³¹ que invalida a avaliação, podendo fundamentar a reclamação ou o recurso a apresentar pelos trabalhadores.

5.6 DA CONTRATUALIZAÇÃO DOS PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO

Estabelece o art. 66.º da Lei n.º 66-B/2007 que a fixação e o registo de objetivos e resultados a atingir deve ser efetuada: no início de cada período anual de avaliação; no começo do exercício de um novo cargo ou função; e em todas as circunstâncias em que seja possível a fixação de objetivos a atingir.

Para o efeito, é efetuada reunião entre avaliador e avaliado destinada a fixar e registar na ficha de avaliação tais objetivos e as competências a demonstrar, bem como os respetivos indicadores de medida e critérios de superação.

A reunião de avaliação⁵³² deve ser precedida de reunião de análise do dirigente com todos os avaliados que integrem a respetiva unidade orgânica ou equipa.

Todavia, quando existem objetivos partilhados decorrentes de documentos que integram o ciclo de gestão esta reunião conjunta é obrigatória. Ou seja, é importante envolver a equipa (contributo partilhado) e cada trabalhador (contributo individual) nos objetivos a atingir.

No nosso entender, na reunião de avaliação deverão ser particularmente apreciadas as propostas do avaliado e o seu diagnóstico de necessidades de necessidades de formação⁵³³.

⁵³¹ Tal como Marcello CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo...*, cit., p. 143-144, sublinhava, «o vício do ato administrativo é, em resumo, a ilegalidade que afeta qualquer dos seus requisitos de validade. O primeiro requisito é a competência do órgão autor do ato para o praticar. (...) O segundo requisito de validade do ato administrativo dissemos ser a regular formação e expressão da vontade do órgão que o produziu. E mostramos a importância que nessa formação e expressão assumem as *formalidades* e a *forma*.

O ato praticado com preterição de alguma formalidade essencial, ou da forma legal, sofre de *vício de forma*.

Pode distinguir-se entre *omissão* de formalidade ou da forma exigidas por lei e a simples *irregularidade*. Num caso a formalidade não foi praticada, ou a forma existe, mas sem que se tenham observado nelas os requisitos ou solenidades que deviam ser».

⁵³² Ou reunião de negociação.

⁵³³ É claro que isto pressupõe um “modelo” de trabalhador recetivo, ativo, participativo que, convenhamos, ainda não abunda nas nossas organizações, dada a inexistência de uma cultura de partilha e de trabalho em equipa. Há quem prefira ser “chefiado” do que ser “liderado”.

Por sua vez, e de acordo com o art. 66.º da Lei n.º 66-B/2007 a contratualização de objetivos a atingir efetua-se de acordo com as seguintes regras.

Por um lado, devem ser definidos por acordo entre avaliador e avaliado no início do período da avaliação. Não temos dúvidas que objetivos negociados, traçados em parceria com os trabalhadores, geram maior motivação por parte destes e, à partida, serão mais facilmente alcançáveis. De toda a maneira, devemos ter presente que tanto o dever de prossecução do interesse público, como o dever de lealdade, impõem ao trabalhador a obrigação de exercer a sua atividade observando os objetivos do serviço e na perspetiva da realização das respetivas atribuições ou missões. De sublinhar que, em caso de discordância entre avaliador e avaliado, prevalece a posição do avaliador⁵³⁴.

Por outro lado, e reportando-nos à segunda regra, nos casos de «desempenho inadequado» é obrigatório um objetivo de aperfeiçoamento e desenvolvimento individual de âmbito relacional, de atitudes ou de aquisição de competências técnicas e de métodos de trabalho.

A fixação de competências a avaliar, por seu turno, efetua-se de acordo com as seguintes regras, constantes do art. 68.º da Lei n.º 66-B/2007: as competências a desenvolver pelos trabalhadores são definidas e listadas em perfis⁵³⁵ específicos, decorrentes da análise e qualificação das funções correspondentes à respetiva carreira, categoria, área funcional ou posto de trabalho; a identificação das competências a demonstrar no desempenho anual de cada trabalhador é efetuada de entre as relacionadas

⁵³⁴ Entendemos que esta discordância deve ser registada e fundamentada.

⁵³⁵ A definição de perfis de competências associadas ao posto de trabalho é fundamental. Esta imprescindibilidade veio a ser reforçada na LOE 2011, no art.33.º, que introduziu uma alteração ao art. 5.º da LVCR, no seguinte sentido:

«1 - Os mapas de pessoal contêm a indicação do número de postos de trabalho de que o órgão ou serviço carece para o desenvolvimento das respetivas atividades, caracterizados em função:

a) Da atribuição, competência ou atividade que o seu ocupante se destina a cumprir ou a executar;
b) Do cargo ou da carreira e categoria que lhes correspondam;
c) Dentro de cada carreira e, ou, categoria, quando imprescindível, da área de formação académica ou profissional de que o seu ocupante deva ser titular.

d) Do perfil de competências transversais da respetiva carreira e, ou, categoria, a aprovar nos termos do n.º 2 do artigo 54.º, complementado com as competências associadas à especificidade do posto de trabalho.

2 — (...)

De acordo com o disposto na alínea e) do artigo 2.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, na redação dada pela Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril, o Perfil de Competências contempla o elenco de competências e dos comportamentos que estão diretamente associados ao posto de trabalho, identificados como os mais relevantes para um desempenho de qualidade, com base na análise da função e do contexto profissional em que a mesma se insere».

com a respetiva carreira, categoria, área funcional ou posto de trabalho, preferencialmente por acordo entre os intervenientes na avaliação.

A seleção das competências a avaliar é efetuada de entre as constantes da lista da Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro.

5.7 APRECIACÃO PELA COMISSÃO PARITÁRIA

Estabelece o art. 70.º da Lei n.º 66-B/2007 que o trabalhador, após tomar conhecimento da proposta de avaliação que será sujeita a homologação, pode requerer ao dirigente máximo do serviço que o seu processo seja submetido à apreciação da comissão paritária. O requerimento deve ser acompanhado da documentação que suporte os fundamentos do pedido de apreciação.

De referir que a intervenção da comissão paritária não pode, em caso algum, ser recusada.

A comissão paritária pode solicitar ao avaliador, ao avaliado ou, sendo o caso, ao CCA os elementos que julgar convenientes para o seu melhor esclarecimento, bem como convidar avaliador ou avaliado a expor a sua posição, por uma única vez, em audição, cuja duração não poderá exceder trinta minutos.

A apreciação da comissão paritária é feita no prazo de dez dias úteis contados a partir da data em que tenha sido solicitada e expressa-se através de relatório fundamentado com proposta de avaliação.

O relatório é subscrito por todos os vogais e, no caso de não se verificar consenso, deve conter propostas alternativas e respetiva fundamentação.

5.8 HOMOLOGAÇÃO E IMPUGNAÇÕES

A homologação das avaliações de desempenho constitui, nos termos do art. 71.º da Lei n.º 66-B/2007, competência do dirigente máximo do serviço e deve ser, em regra, efetuada até 30 de março. O avaliado deve ter conhecimento da homologação no prazo de cinco dias úteis.

Decorre do artigo 266.º, n.º 1 da CRP que «a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelo direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos». Contudo, a proteção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos exige mais do que este reconhecimento constitucional. Impõe a criação de um conjunto de garantias adequadas que permitam aos administrados, em face de uma infração por parte da Administração, reagir e defender-se dela.

O CPA prevê as seguintes garantias impugnatórias administrativas: a reclamação⁵³⁶, o recurso hierárquico⁵³⁷, o recurso hierárquico impróprio⁵³⁸ e o recurso tutelar⁵³⁹. A diferença entre elas prende-se com o órgão perante o qual a garantia é efetivada.

O prazo para apresentação de reclamação do ato de homologação⁵⁴⁰ é, nos termos do art. 72.º da Lei n.º 66-B/2007 de cinco dias úteis a contar da data do seu conhecimento, devendo a respetiva decisão ser proferida no prazo máximo de quinze dias úteis.

Na decisão sobre reclamação, o dirigente máximo tem em conta os fundamentos apresentados pelo avaliado e pelo avaliador, bem como os relatórios da comissão paritária ou do CCA sobre pedidos de apreciação anteriormente apresentados pelos reclamados.

⁵³⁶ A reclamação consiste, nos termos do art. 158.º, n.º2, alínea a) e 161.º do CPA, na impugnação do ato perante o seu próprio autor. Sobre a reclamação ver, José Eduardo Figueiredo DIAS e Fernanda Paula OLIVEIRA, *Noções Fundamentais...*, cit., p. 318.

⁵³⁷ Como assinalam, José Eduardo Figueiredo DIAS e Fernanda Paula OLIVEIRA, *Noções Fundamentais...*, cit., pp. 319-320, «o recurso hierárquico corresponde à faculdade conferida aos particulares de impugnarem um ato praticado por um órgão subalterno junto do *respetivo superior hierárquico* (artigo 166.º do CPA), o qual deve aqui se r entendido como o *mais elevado superior hierárquico do autor do ato impugnado*, salvo em caso de delegação de poderes (artigo 169.º, n.º2, do CPA). A razão de ser desta solução – pelo menos nos termos da doutrina e da jurisprudência anteriores à entrada em vigor do CPTA – está em obter uma decisão “verticalmente definitiva” da Administração sobre o caso».

⁵³⁸ O recurso hierárquico impróprio, previsto no art. 176.º do CPA, é, segundo José Eduardo Figueiredo DIAS e Fernanda Paula OLIVEIRA, *Noções Fundamentais...* cit., p. 321, «aquele que é interposto para um órgão que exerça poderes de supervisão (isto é, poderes de revogação, modificação ou substituição de atos alheios) sobre outro órgão da mesma pessoa coletiva *fora de uma relação de hierarquia*».

⁵³⁹ O recurso tutelar consiste, nos termos do art. 177.º, n.º 1 do CPA, num pedido de reapreciação de um ato administrativo praticado por um órgão de uma entidade pública dirigido a um órgão de *outra entidade pública*, que exerce sobre aquela um *poder de superintendência ou de tutela*. Sobre a reclamação ver, José Eduardo Figueiredo DIAS e Fernanda Paula OLIVEIRA, *Noções Fundamentais...* cit., p.321.

⁵⁴⁰ O ato de homologação é um ato administrativo que, Marcelo CAETANO, definiu com uma conduta voluntária de um órgão da Administração que, no exercício de um poder público e para a prossecução de interesses postos por lei a seu cargo, produzem efeitos jurídicos num caso concreto – cfr. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo ...*, cit., p. 99. Sobre a definição de atos administrativo ver também, Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, ...cit., pp.211- 232.

De acordo como o art. 73.º da Lei n.º 66-B/2007 do ato de homologação e da decisão sobre reclamação⁵⁴¹ cabe impugnação administrativa, por recurso hierárquico⁵⁴² ou tutelar⁵⁴³, ou impugnação jurisdicional⁵⁴⁴, nos termos gerais⁵⁴⁵.

No caso da administração local a decisão de avaliação do desempenho não é suscetível de recurso hierárquico. Tal ato é, assim, diretamente impugnável contenciosamente pelos interessados, tal como previsto no n.º 1, do art. 70.º da Lei n.º 66-B/2007 através da competente ação administrativa especial, de acordo com o n.º 4 do art. 268.º da CRP e CPTA, defendendo a tutela jurisdicional dos direitos e interesses legalmente protegidos dos trabalhadores⁵⁴⁶.

⁵⁴¹ No domínio do SIADAP anterior foi amplamente debatida a questão da reclamação do ato homologatório da avaliação de desempenho, como reclamação necessária para a abertura da via contenciosa de impugnação da avaliação. Esta problemática prendia-se com o chamado recurso hierárquico necessário e da sua admissibilidade, ou não, após a reforma do Contencioso Administrativo, com a introdução do Código do Processo nos Tribunais Administrativos - CPTA - aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro.

A este propósito vd. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 11 de março de 2010, processo n.º 0710/09, disponível em www.dgsi.pt, onde se decidiu no seguinte sentido: «I - O art.º 51, n.º 1, do CPTA, introduzindo um novo paradigma de impugnação contenciosa de atos administrativos lesivos, convive com a existência de impugnações administrativas necessárias, não só quando a lei o disser expressamente, como também em todos aqueles casos, anteriores à vigência do CPTA, que contemplavam impugnações administrativas, previstas na lei, comumente tidas como necessárias. II - Deste modo, a regra geral contida naquele preceito será inaplicável sempre que houver determinação legal expressa, anterior ou posterior à sua entrada em vigor, que preveja a necessidade de impugnação administrativa como pressuposto da impugnação contenciosa. III - Sendo assim, e sendo que no procedimento para avaliação do desempenho regulamentado pela Lei n.º 10/04 e pelos Decretos Regulamentares n.º 19-A/04 e n.º 6/06 está prevista a existência de reclamação, à qual se seguirá recurso hierárquico, e sendo que estes diplomas são posteriores à entrada em vigor do CPTA é forçoso concluir que a reclamação neles prevista é necessária.»

Ver, também, Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, processo n.º 00708/07, de 2 de julho de 2009, disponível em www.dgsi.pt, onde se concluiu que «I. Apesar da mudança de paradigma de impugnabilidade contenciosa, operada pelo CPTA, não foi afastada, pelo menos de forma total, a possibilidade de ocorrerem situações de impugnação graciosa necessária, sejam reclamações, recursos hierárquicos ou recursos tutelares. II. A ocorrência de reclamações ou impugnações graciosas necessárias dependerá, fundamentalmente, de lei posterior ao CPTA que, abrindo exceções à regra geral do seu artigo 51º n.º 1, afaste a possibilidade de impugnação contenciosa imediata. III. No caso do SIADAP [Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública] consagrado na Lei n.º 10/2004 de 22.03 e no Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 de 14.05, adaptado à administração local através do DR n.º 6/2006 de 20.06, a reclamação do ato de homologação da avaliação de trabalhador autárquico é necessária, constituindo decisão administrativa contenciosamente impugnável.»

⁵⁴² Cfr. art. 167.º e segs do CPA.

⁵⁴³ Cfr. art. 177.º e segs do CPA.

⁵⁴⁴ Cfr. art. 51.º do Código do Processo nos Tribunais Administrativos.

⁵⁴⁵ Sobre outras garantias não jurisdicionais como, as queixas a autoridades públicas independentes (v.g. Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e Comissão Nacional de Proteção de Dados), as queixas ao provedor de Justiça e o direito de petição geral, ver, José Eduardo Figueiredo DIAS e Fernanda Paula OLIVEIRA, *Noções Fundamentais...* cit., pp. 322 e 323.

⁵⁴⁶ Para mais desenvolvimentos, ver, Isabel Celeste M. FONSECA, «Direito do Contencioso Administrativo Autárquico» in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 301 e segs.

A decisão administrativa ou jurisdicional favorável confere ao trabalhador o direito a ver revista a sua avaliação ou a ser-lhe atribuída nova avaliação⁵⁴⁷.

A Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro é omissa sobre os efeitos nas quotas das menções atribuídas, em resultado de decisão favorável ao trabalhador.

Perante tal lacuna – que também se verificava no anterior regime de avaliação do desempenho – afigura-se que será de aplicar a posição defendida Soledade Ribeiro, Jaime Alves e Sílvia Matos, no domínio da Lei n.º 10/2004, de 22 de março e do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio, que referem que, «na ausência de norma sobre esta matéria e tendo em conta a lógica do SIADAP, pensamos que as avaliações de desempenho de Muito Bom e de Excelente obtidas em sede de recurso hierárquico não estão sujeitas às percentagens máximas estabelecidas para estas avaliações no artigo 9.º, do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004. O que faz sentido tendo em conta que as avaliações, obtidas em sede de recurso hierárquico, o são numa fase de avaliação muito posterior à validação das melhores avaliações por parte do Conselho de Coordenação da Avaliação. Convenhamos que não faria qualquer sentido, nesta fase do processo, fazer intervir de novo aquele Conselho, pondo em causa avaliações de Muito Bom e de Excelente já validadas e homologadas».

6. MONITORIZAÇÃO: PARTICIPAÇÃO E RESPONSABILIDADE

O acompanhamento, a monitorização são fatores essenciais para o êxito da avaliação do desempenho.

Contrariamente ao que sucedia com o anterior regime do SIADAP o novo sistema de avaliação prevê a monitorização, no âmbito dos três subsistemas, tendo em vista a verificação do cumprimento do regime jurídico do procedimento de avaliação.

Aliás, e tal como dissemos⁵⁴⁸, nesta matéria o órgão executivo tem especial intervenção porquanto compete-lhe monitorizar a aplicação do sistema de avaliação do desempenho.

Não podemos esquecer que a avaliação tem por fim ajudar e orientar para o sucesso,

⁵⁴⁷ Sempre que não for possível a revisão da avaliação, designadamente por substituição superveniente do avaliador, é competente para o efeito o novo superior hierárquico ou o dirigente máximo do serviço, a quem cabe proceder a nova avaliação.

⁵⁴⁸ Ver *supra* parte II, capítulo II, 5.1.

caminho que se trilha desde a definição de objetivos até à avaliação. Por isso, é importante estar atento às alterações e promover reuniões formais ou informais, que ajudem a alcançar o sucesso.

6.1 PARTICIPAÇÃO

Quer o avaliador quer o avaliado devem atender a todas as condicionantes previsíveis para a concretização dos resultados propostos.

Contudo, há circunstâncias supervenientes que impelem à revisão dos objetivos.

Por isso, e de acordo com o estabelecido no art. 74.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, no decorrer do período de avaliação devem ser adotados os meios adequados à monitorização dos desempenhos e efetuada a respetiva análise conjunta, entre avaliador e avaliado ou no seio da unidade orgânica, de modo a viabilizar:

- i.* A reformulação dos objetivos e dos resultados a atingir, nos casos de superveniência de condicionantes que impeçam o previsto desenrolar da atividade.

Efetivamente, a reformulação de objetivos deve ocorrer logo que conhecidos os factos supervenientes não previsíveis que justifiquem a impossibilidade ou a não necessidade de prossecução dos objetivos previstos e ou que aconselhem à sua reformulação total ou parcelar.

A alteração dos objetivos pode ocorrer por motivos imputáveis aos serviços ou por circunstâncias supervenientes como, por exemplo, acidente em serviço, doença, maternidade, entre outros.

Assim, quando ocorrer a necessidade de reformulação de objetivos deve ser utilizada a reunião de monitorização e registado esse facto na ficha de monitorização do desempenho, a qual constitui fundamento de reformulação do objetivo, que será registado na ficha de reformulação do objetivo.

Para o efeito, devem ser descritos os motivos que levaram à reformulação, nomeadamente, a identificação clara de quais as condicionantes que ocorreram e que impossibilitaram o desenrolar normal da atividade prevista.

Este processo de reformulação de objetivos deve ter o acordo de avaliado e avaliador, prevalecendo, em caso de discordância, a posição do avaliador, devendo ser datado e assinado.

Refira-se que a reformulação de objetivos nunca deve ocorrer no fim do ciclo anual de gestão ou depois dos objetivos novos ou reformulados terem sido prosseguidos. Isto é, não podem ser fixados objetivos que já foram cumpridos ou superados em termos de resultado e prazos.

- ii. A clarificação de aspetos que se mostrem úteis ao futuro ato de avaliação;
- iii. A recolha participada (avaliador ou avaliado) de reflexões (observações) sobre o modo efetivo do desenvolvimento do desempenho, como ato de fundamentação da avaliação final.

De acrescentar que estas reuniões realizam-se por iniciativa do avaliador ou a requerimento do avaliado e que a recusa do avaliador em efetuar a revisão dos objetivos ou o não acordo quanto a essa revisão deve ficar registado em ficha própria⁵⁴⁹.

6.2 RESPONSABILIZAÇÃO

Já afirmamos diversas vezes que o SIADAP não surge como um regime isolado. Assumindo-se como um regime de gestão, de avaliação e de informação, naturalmente que se cruza com outros regimes e sistemas, designadamente, o regime de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores, o regime da organização dos serviços, o estatuto dos cargos dirigentes, o estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, o sistema de gestão da qualidade, gestão da formação, o *balanced Scorecard*, a autoavaliação (CAF), entre outros.

Assim, e no campo da responsabilização, cumpre destacar o alinhamento com o estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas⁵⁵⁰ (doravante, estatuto disciplinar) com o SIADAP.

⁵⁴⁹ Cfr. anexo IV da Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro.

⁵⁵⁰ Aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro. Este diploma revogou o Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de janeiro.

Na verdade, para que a Administração Pública cumpra o imperativo constitucional da prossecução do interesse público, torna-se necessário que todos os trabalhadores que exercem funções públicas «respeitem e cumpram um conjunto de normas de atuação, sem as quais a mesma [a Administração Pública] não alcançará a finalidade a que se propõe»⁵⁵¹.

Com assinala Paulo veiga e Moura «a disciplina pressupõe uma relação triangular entre um indivíduo, uma organização e os particulares fins que esta se propõe alcançar, constituindo o fio condutor que permite a interligação entre as várias componentes e, por essa via, assegura que o trabalhador adota o comportamento que as regras dadas pela organização reclamam tendo em vista a correta e mais eficaz prossecução das suas atribuições»⁵⁵².

O art. 3.º do estatuto disciplinar, considera infração disciplinar⁵⁵³ o comportamento do trabalhador, por ação ou omissão, ainda que meramente culposos, que viole deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce⁵⁵⁴.

De acordo com o n.º 2 do art. 3.º do estatuto disciplinar os trabalhadores devem cumprir com os seguintes deveres gerais: *a)* o dever de prossecução do interesse público; *b)* o dever de isenção; *c)* o dever de imparcialidade; *d)* o dever de informação; *e)* o dever de zelo; *f)* o dever de obediência; *g)* o dever de lealdade; *h)* o dever de correção; *i)* o dever de assiduidade; *j)* e o dever de pontualidade.

O primeiro dever geral enunciado neste artigo é o dever de prossecução do interesse público «entendido como o dever de defender esse mesmo interesse público, o que aponta para a obrigação de o funcionário nortear toda a sua atuação no sentido de prosseguir aquele interesse, adotando os comportamentos que sejam exigíveis para esse fim e abstendo-se de toda e qualquer atuação que comprometa a sua realização. Trata-se da concretização legislativa do princípio constitucional da prossecução do interesse público e da dedicação e exclusiva, o qual surge como condição essencial para assegurar a eficácia do

⁵⁵¹ Ver Paulo Veiga e MOURA, «Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública», Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 28.

⁵⁵² *Ibidem*, p. 29.

⁵⁵³ Sobre o regime da infração disciplinar e o seu enquadramento no regime da responsabilidade constitucional dos trabalhadores da administração Pública, ver Paulo Veiga e MOURA, «Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores...», cit., pp. 29-43.

⁵⁵⁴ Sobre os deveres dos trabalhadores ver Paulo Veiga e MOURA, «Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores...», cit., pp. 28 e segs.

aparelho administrativo e que impõe que toda a atuação do trabalhador público se norteie pela e para a concretização daquele interesse público»⁵⁵⁵.

Outro dos deveres elencados é o dever de lealdade que surge definido como aquele que «consiste em conhecer e aplicar as normas legais e regulamentares e as ordens e instruções dos superiores hierárquicos, bem como exercer as funções de acordo com os objetivos que tenham sido fixados e utilizando as competências que tenham sido consideradas adequadas».

Como sintetiza Ana Fernanda Neves «o dever de lealdade constitui uma específica concretização do princípio da prossecução do interesse público. O trabalhador deve exercer a sua atividade observando os objetivos do serviço e na perspetiva da realização das respetivas atribuições ou missões»⁵⁵⁶.

Efetivamente, o dever de lealdade impõe ao trabalhador não só o dever de se abster de atuar no sentido que faça perigar a concretização dos objetivos do serviço ou os valores, mas também o dever de se esforçar por concretizar os objetivos que a Administração se propõe cumprir.

De assinalar também o dever de zelo que consiste em conhecer e aplicar as normas legais e regulamentares e as ordens e instruções dos superiores hierárquicos, bem como exercer as funções de acordo com os objetivos que tenham sido fixados e utilizando as competências que tenham sido consideradas adequadas.

Segundo Paulo Veiga e Moura o dever de zelo «envolve para os trabalhadores públicos duas permanentes obrigações no exercício das suas funções. Por um lado, uma obrigação de atualização e, por outro, uma obrigação de concretização dos objetivos do serviço»⁵⁵⁷.

Significa isto que o trabalhador possui um conjunto de deveres que inequivocamente apontam para o cumprimento da missão de prosseguir o interesse público, no sentido de promover uma “eficiente eficácia” da Administração Pública.

Reportando-nos às penas, cumpre referir que nos termos do art. 17.º do estatuto disciplinar, a pena de suspensão⁵⁵⁸ é aplicável aos trabalhadores que atuem com grave

⁵⁵⁵ Ver Paulo Veiga e MOURA, «Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores ...», cit., pp. 43-44.

⁵⁵⁶ Ver Ana Fernanda NEVES, «O Direito da Função Pública», in *Tratado de Direito Administrativo ...*, cit., p. 517.

⁵⁵⁷ Ver Paulo Veiga e MOURA, «Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores ...», cit., p. 48.

⁵⁵⁸ Sobre a pena de suspensão ver Paulo Veiga e MOURA, «Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores...», cit., pp. 107-111.

negligência ou com grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres funcionais e àqueles cujos comportamentos atentem gravemente contra a dignidade e o prestígio da função.

A pena de suspensão é, assim, aplicável aos comportamentos que preencham um dos seguintes requisitos: a) demonstrem grave negligência no cumprimento dos deveres funcionais; b) revelem grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres funcionais) atentem gravemente contra a dignidade e o prestígio da função.

De acordo com a al. *i*) do art. 17.º esta pena será aplicável aos trabalhadores que violem os procedimentos da avaliação do desempenho, incluindo a aposição de datas sem correspondência com o momento da prática do ato.

Nos termos da al. *e*) do art. 18.º do estatuto disciplinar as penas de demissão⁵⁵⁹ e de despedimento por facto imputável ao trabalhador⁵⁶⁰ são aplicáveis em caso de infração que inviabilize a manutenção da relação funcional, nomeadamente aos trabalhadores que voltem a praticar os factos referidos na al. *i*) do art. 17.º, ou seja, que violem os procedimentos da avaliação do desempenho⁵⁶¹.

Por outro lado, em conformidade com a al. *h*) do art. 18.º do estatuto disciplinar as penas de demissão e de despedimento por facto imputável ao trabalhador são também aplicáveis aos trabalhadores que sendo nomeados ou, não sendo titulares de cargos dirigentes ou equiparados, exerçam as suas funções em comissão de serviço, cometam reiterada violação do dever de zelo, indiciada em processo de averiguações instaurado após a obtenção de duas avaliações de desempenho negativas consecutivas apesar da frequência de formação adequada aquando da primeira avaliação negativa.

Por seu turno, e como já referimos, decorre do art. 69.º do estatuto disciplinar que, quando um trabalhador nomeado ou, não sendo titular de cargo dirigente ou equiparado, que exerça as suas funções em comissão de serviço tenha obtido duas avaliações de desempenho negativas consecutivas, o dirigente máximo do órgão ou serviço instaura obrigatória e imediatamente processo de averiguações.

O processo de averiguações destina-se a apurar se o desempenho que justificou aquelas

⁵⁵⁹ Esta pena é aplicável aos trabalhadores nomeados, incluindo aqueles que até 31 de dezembro de 2008 tinham essa forma de provimento e passaram para o regime de contrato de trabalho em funções públicas – cfr. artigos 9.º, 10.º, 20.º e 88.º da LVCR.

⁵⁶⁰ Esta pena é aplicável aos trabalhadores vinculados por contrato de trabalho em funções públicas ou por contrato individual de trabalho.

⁵⁶¹ Sobre as penas de demissão e de despedimento por facto imputável ao trabalhador ver Paulo Veiga e MOURA, «Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores...», cit., pp. 111-117.

duas avaliações consecutivas negativas constitui infração disciplinar imputável ao trabalhador avaliado por violação culposa de deveres funcionais, designadamente do dever de zelo.

Conforme assinalámos os trabalhadores públicos estão vinculados ao cumprimento de diversos deveres, entre os quais o dever de zelo que pressupõe que estes exerçam as suas funções com diligência e em conformidade com os objetivos do serviço. Desta forma, perante a avaliação anual negativa há que apurar se a menor qualidade ou rentabilidade do trabalho é imputável ao trabalhador ou, ao invés, se existem circunstâncias a estes alheios que conduzam a um resultado negativo.

Refira-se, porém, que constitui causa de exclusão da culpabilidade da violação dos deveres funcionais a não frequência de formação, ou a frequência de formação inadequada, aquando da primeira avaliação negativa do trabalhador.

Contudo, este processo de averiguações só pode ser instaurado quando o trabalhador obtiver duas avaliações negativas consecutivas. Todavia, e como sublinha Paulo Mota e Veiga «não significa que só quando tal suceder é que pode ser avaliado o seu comportamento para efeitos disciplinares. Bem pelo contrário, uma simples avaliação de desempenho negativa pode revelar a violação de algum dever funcional e ser objeto da instauração de procedimento disciplinar, para além de vincular, independentemente da instauração de tal procedimento, o dirigente máximo do serviço a apurar as necessidades de formação de que carece o trabalhador e a ordenar a sua submissão às ações adequadas a melhorar o seu desempenho profissional»⁵⁶².

Caso se conclua pelo comportamento culposo do trabalhador deve proceder-se à instauração de um procedimento disciplinar para efeitos de aplicação de uma pena disciplinar que, em abstrato, pode corresponder à de demissão ou despedimento, nos termos da alínea *h*) do n.º1 do artigo 18.º.

Para se aplicar esta pena de natureza expulsiva é «imperioso que se verifiquem as seguintes condições de preenchimento cumulativo:

- seja um trabalhador nomeado, que esteja em comissão de serviço e não ocupe cargo dirigente ou que tenha sido nomeado até 1 de março de 2008,
- tenha, aquando da primeira avaliação negativa de desempenho, sido ordenada a

⁵⁶²IDEM, pp. 204-205.

frequência de ações de formação adequadas ao desenvolvimento profissional e melhor aproveitamento das capacidades do trabalhador;

- não esteja ainda prescrito o direito de instaurar o procedimento de averiguações, o que sucederá se três meses após a sua instauração não tiver sido recebido pelo dirigente máximo do serviço o relatório final elaborado pelo instrutor nomeado»⁵⁶³.

De assinalar que se no decurso do processo de averiguações forem detetados indícios de violação de outros deveres funcionais por parte de quaisquer intervenientes nos processos de avaliação do desempenho, o instrutor deve participa-los ao dirigente máximo do órgão ou serviço para efeitos de eventual instauração do correspondente procedimento de inquérito ou disciplinar.

⁵⁶³ IDEM, p.205.

CAPÍTULO VI

O PAPEL DOS DIRIGENTES NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E DE AVALIAÇÃO

Antes de terminar esta parte dedicada ao atual regime jurídico do SIADAP não poderemos deixar de fazer alusão, pese embora breve, ao papel crucial que os dirigentes são chamados a desempenhar no âmbito da implementação do novo sistema integrado de gestão e avaliação da Administração Pública e, em especial, no seio da administração local⁵⁶⁴.

Como sublinha Ana Fernanda Neves, «os dirigentes da Administração Pública são trabalhadores e são titulares de órgãos administrativos, exercendo funções que, em parte, de forma variável, implicam a preparação e execução da vontade da pessoa coletiva e, em parte, envolvem a expressão dessa vontade»⁵⁶⁵.

Conforme já referimos, por imperativo constitucional a Administração Pública está exclusivamente vinculada à prossecução do interesse público, ou seja, é por este princípio que se deve orientar e pautar a atividade administrativa.

Significa isto que a Administração Pública tem de se estruturar da forma mais adequada à prossecução do interesse público, recrutando os dirigentes que melhor correspondam ao perfil.

O estatuto do dirigente⁵⁶⁶ foi delineado à luz dos princípios subjacentes a esta nova forma de gestão que se pretendeu imprimir nas nossas organizações, ou seja, procurou redefinir as funções do pessoal dirigente, com um claro reforço da sua responsabilidade na elaboração e operacionalização da estratégia organizacional, na condução e execução dos seus programas de atividades com vista à apresentação de resultados, missão que exige, à cabeça, um claro reforço das competências de liderança.

⁵⁶⁴ Sobre o papel dos gestores/dirigentes no processo de reforma administrativa ver Oliveira ROCHA, *Gestão Pública e Modernização Administrativa ...*, cit., 2001, pp. 145 e segs.

⁵⁶⁵ Ver Ana Fernanda NEVES «O Direito da Função Pública», in *Tratado de Direito Administrativo Especial...*, cit., p. 476.

⁵⁶⁶ Materializado na Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pela L n.º 51/2005, de 30 de agosto, aplicável à administração local por força e com as adaptações constantes do Decreto-Lei n.º 93/2004 de 20 de abril, na redação do Decreto-Lei n.º 104/2006 de 7 de junho.

Com efeito, durante décadas, as pessoas não passaram de meros funcionários remunerados em função do tempo de disponibilidade à organização.

Paulatinamente foi-se interiorizando que as organizações não são feitas somente de regras e estruturas, são formadas, também, por fatores subjetivos, motivações, aspirações, expectativas, ou seja, fatores subjetivos.

Nos últimos anos vivemos a formação de um novo paradigma económico, caracterizado pela satisfação total do cliente, pela qualidade total, pela redução dos ciclos de vida dos produtos e pela velocidade alucinante com que as mudanças ocorrem.

Este novo paradigma realça o valor e a importância dos bens intangíveis, como o conhecimento, a inovação e, em particular, a importância do “capital humano” nas organizações.

As pessoas deixaram, assim, de ser simples recursos (humanos) organizacionais para serem abordadas como seres dotados de inteligência, personalidade, conhecimentos, habilidades, destrezas, aspirações e perceções singulares. São os novos parceiros da organização.

Por isso, nos dias de hoje liderar já não é dominar um dado tipo de negócio ou um dado tipo de especialização técnica. É, antes de mais, gerir pessoas, formar equipas, dinamizar esforços e energias para atingir resultados. E gerir pessoas, nos dias de hoje, é gerir inteligência e conhecimento, de forma integrada, possibilitando, por um lado, o sucesso organizacional e, por outro, a felicidade pessoal. É também gerir emoções, anseios, sentimentos e projetos de vida. Uma ideia brilhantemente traduzida por Peter Drucker quando afirma que «para que possam sobreviver, os líderes devem deixar de ser condutores autoritários do passado e converter-se em integrantes das equipas do futuro».

Inovar é palavra de ordem no seio das organizações atuais. E este desafio está, particularmente, nas mãos dos dirigentes. Como “timoneiros” está-lhes reservado um papel preponderante na gestão das organizações.

Essas funções encontram-se previstas, designadamente no art. 45.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, diploma relativo à Modernização Administrativa, e que contém um

preceito que destaca o papel inovador dos dirigentes⁵⁶⁷.

Assim, espera-se dos dirigentes organizacionais que consigam implementar um enquadramento de regras e objetivos tendentes a potenciar (e rentabilizar) o comprometimento, a cooperação e um desempenho relevante da parte dos trabalhadores.

Tal como sublinha Oliveira Rocha «a reforma da administração Pública implica o abandono duma liderança autoritária e a sua substituição por um modelo democrático, já que qualquer mudança supõe o comprometimento e a participação dos trabalhadores. Acresce que a nova orientação implica uma atenção aos cidadãos, considerados consumidores dos serviços públicos»⁵⁶⁸.

Nas organizações públicas, dada a presença de uma cultura predominante focada nos procedimentos e nas rígidas regras administrativas, o papel dos dirigentes constitui um desafio redobrado. É inevitável o abandono da tradicional cultura hierárquica de autoridade e a adoção de uma cultura de verdadeira liderança. A liderança traz associada uma série de desafios.

Segundo Oliveira Rocha «tudo indica que um novo tipo de executivo e um novo estilo de liderança está em formação na Administração Pública»⁵⁶⁹⁻⁵⁷⁰.

A propósito, Oliveira Rocha destaca as seguintes características que deve ter o novo executivo: «capacidade de comunicação; capacidade de direção de grupos e equipas de trabalho; capacidade para motivar os seus subordinados; capacidade para resolver

⁵⁶⁷ O art.º 45.º, sob a epígrafe, “papel inovador dos dirigentes”, estabelece que:

«1.Os dirigentes devem pautar a sua gestão, com vista ao cumprimento da missão do serviço, através da definição dos objetivos anuais a atingir, do nível dos serviços a prestar, da criação e manutenção de critérios de qualidade, bem como a motivação e estímulo dos seus funcionários e a preocupação da boa imagem do serviço.

2.Os dirigentes máximos dos serviços públicos devem elaborar um programa de ação que vise o aperfeiçoamento e a qualidade dos serviços, nomeadamente através da elaboração de cartas de qualidade, metodologias de melhores práticas de gestão e sistemas de garantia de conformidade face aos objetivos exigidos.

3.Os dirigentes devem promover reuniões periódicas para divulgação de documentos internos e normas de procedimento, bem como reuniões temáticas que promovam o debate e o esclarecimento das ações a desenvolver para cumprimento dos objetivos do serviço.

4. Com vista a garantir melhor qualidade, eficácia e eficiência, cabe aos dirigentes definir e incentivar planos de formação individuais que permitam a formação e aperfeiçoamento contínuo dos profissionais.

5.Os planos de formação devem ser orientados no sentido de uma Administração ao serviço do cidadão, tendo em conta os objetivos do organismo, bem como o desenvolvimento social, cultural e técnico dos seus funcionários».

⁵⁶⁸ Ver Oliveira ROCHA, *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, 3.ª edição, Escolar Editora, Lisboa, 2010, p. 75.

⁵⁶⁹ *IDEM*, p. 76.

⁵⁷⁰ *IDEM* pp. 68-75.

problemas e solucionar conflitos; capacidade de negociação; e capacidade para falar em público e estabelecer redes de contacto»⁵⁷¹⁻⁵⁷².

Mas um líder não é um super-herói, não é uma máquina, programável, onde pelo simples facto de conhecer conceitos ou ter tido uma aprendizagem diferente de todos os outros, está pronto e não há mais nada a aprender. Ainda que se tenha aprendido com grandes especialistas, que se conheça todas as teorias, que se saiba de cor como é o estilo da organização, é preciso rever, repensar, redescobrir, avaliar. E, acima de tudo, aprender e aprender a desaprender.

Por isso, esta matéria, a formação cumpre um papel capital. É fundamental, também para os dirigentes adquirir novos conhecimentos e competências, para desempenharem melhor as suas funções, uma vez que e utilizando as palavras de Ana Fernanda Neves «são trabalhadores e são titulares de órgãos administrativos, exercendo funções que, em parte, de forma variável, implicam a preparação e execução da vontade da pessoa coletiva e, em parte, envolvem a expressão dessa vontade»⁵⁷³.

Neste sentido, estabelece o Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de abril, na nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 104/2006, de 7 de junho que «o exercício de funções dirigentes implica o aproveitamento em cursos específicos para alta direção em Administração Pública ou administração autárquica, diferenciados, se necessário, em função do nível, grau e conteúdo funcional dos cargos dirigentes»⁵⁷⁴.

De acordo com o n.º 5 do art. 7.º deste diploma, este grupo de trabalhadores terá de frequentar «um desses cursos durante os dois primeiros anos de exercício de funções ou, em caso de impossibilidade por causa que não lhes seja imputável, no mais breve prazo», prevendo que os respetivos regulamentos e condições de acesso sejam objeto de portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Local e da Administração Pública.

⁵⁷¹ *IDEM*, p. 76.

⁵⁷² Neste particular aspeto cumpre realçar a similitude entre estas características e as competências previstas na Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro.

⁵⁷³ Ver Ana Fernanda NEVES «O Direito da Função Pública», in Tratado de Direito Administrativo Especial, ...cit., p. 476.

⁵⁷⁴ Pese embora partilharmos da opinião de Montesquieu quando afirma que «quando se quer mudar os costumes e as maneiras, não se deve mudá-los pelas leis».

Esta nota vem a propósito dos diversos pareceres emitidos pelas comissões de coordenação, a pedido das autarquias, no sentido de saber se o curso de formação é ou não obrigatório.

Neste sentido, a Fundação CEFA⁵⁷⁵ tem promovido formação adequada, designadamente o “Curso de Gestão Pública na Administração Local (GEPAL)” com os seguintes objetivos: promover a melhoria das competências técnicas e gestionárias exigidas aos titulares dos cargos de direção intermédia, de acordo com os parâmetros da nova gestão pública, transmitindo conhecimentos em áreas chave relacionadas com a inovação, a qualidade, a gestão por objetivos e a orientação para os resultados; consolidar a responsabilidade funcional e apoiar a construção de um modelo de liderança mobilizadora⁵⁷⁶⁻⁵⁷⁷.

Para terminar, consideramos que os dirigentes, enquanto responsáveis pela elaboração e operacionalização da estratégia organizacional e vinculados à prossecução do interesse público, terão de passar continuamente por um processo de aprendizagem em áreas muito diversificadas, como a gestão estratégica, a simplificação e modernização administrativas, a inovação, a aplicação de metodologias de trabalho otimizadas por tecnologias de informação, o conhecimento e prática de políticas de igualdade de género e utilização de inteligência emocional e ainda o aprofundamento de uma cultura de meritocracia⁵⁷⁸.

⁵⁷⁵ Fundação CEFA foi criada pelo Decreto-Lei 98/2009 de 28 de abril, na sequência do PRACE. É uma Fundação de direito privado e utilidade pública envolvendo o estado, a ANMP e a ANAFRE. A Fundação CEFA é uma pessoa coletiva dotada de personalidade jurídica com autonomia financeira, patrimonial, pedagógica e administrativa. Tem como missão contribuir para o aperfeiçoamento e modernização da administração autárquica, através da formação dos seus agentes, da investigação aplicada, da assessoria técnica e da edição de obras especializadas. Nos termos legais a Fundação CEFA é o organismo central de formação para a Administração Local.

A Fundação CEFA tem a sua sede em Coimbra e exerce a sua atividade em todo o país. Sempre que as necessidades das Autarquias e dos formandos o exijam entre o materialmente possível, a Fundação leva a cabo ações descentralizadas em qualquer parte do território nacional.

⁵⁷⁶ Do programa de formação, constam os seguintes módulos: organização e atividade administrativa; gestão de pessoas e liderança; gestão de recursos humanos, materiais e orçamentais; desenvolvimento local; internacionalização e assuntos comunitários; informação; conhecimento e recursos tecnológicos; qualidade; e, inovação e modernização.

⁵⁷⁷ Ver http://www.cefa.pt/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=185:curso-de-gestao-publica-na-administracao-local-gepal20092010&catid=57:formacao-dirigentes&Itemid=110

⁵⁷⁸ Ver neste sentido, o preâmbulo da Portaria n.º 146/2011 de 7 de abril, do Ministério das Finanças e da Administração Pública, sobre a regulamentação dos cursos para dirigentes.

CAPÍTULO VII

AValiação DO DESEMPENHO DOS TRABALHADORES DAS FREGUESIAS

As freguesias⁵⁷⁹, como autarquias locais gozam, nos termos do art. 244.º da CRP, do direito de possuir pessoal próprio.

Conforme referimos⁵⁸⁰, às freguesias não se aplicava o regime de classificação de serviço aprovado pelo Decreto-Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho, apenas havendo lugar à ponderação do currículo profissional dos trabalhadores das freguesias quando isso fosse necessário⁵⁸¹.

Só a partir de 2006, inclusive, com a aplicação da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, mediada pelo Decreto-Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho é que as freguesias passaram a dispor de um sistema de avaliação de desempenho.

No caso das 4259 freguesias existentes em Portugal, a sua dimensão, na generalidade, permite concluir que a regra é a da existência de um número muito reduzido de funcionários e que estes, fundamentalmente, integram apenas as carreiras de grau 1 e de grau 2 de complexidade funcional⁵⁸².

A experiência com a aplicação do SIADAP aprovado pelo Decreto-Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho, permitiu identificar um conjunto de constrangimentos impeditivos da sua plena aplicação na esmagadora maioria das freguesias⁵⁸³.

Assim, dispõe o art. 23.º do Decreto-Regulamentar n.º 18/2009 que nas freguesias com menos de vinte trabalhadores a avaliação do desempenho pode incidir exclusivamente sobre o parâmetro «competências», desde que, os trabalhadores abrangidos integrem uma carreira para cujo recrutamento seja exigida habilitação literária ao nível da escolaridade obrigatória ou conferente de diploma do 12.º ano de ensino secundário e cujas atividades ou tarefas que desenvolvam se caracterizem maioritariamente como de rotina, com caráter de permanência, padronizadas, previamente determinadas e executivas.

⁵⁷⁹ Sobre a freguesia ver António Cândido de OLIVEIRA, *Direito das Autarquias ...*, cit., pp. 337- 351.

⁵⁸⁰ Ver *supra* parte I, capítulo III e capítulo IV.

⁵⁸¹ Cfr. art. 2.º do Decreto-Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho.

⁵⁸² Cfr. preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 18/2009.

⁵⁸³ *IDEM*.

A avaliação de desempenho assenta na avaliação do parâmetro «competências», escolhidas para cada trabalhador⁵⁸⁴, em número não inferior a oito, mediante acordo entre o avaliador e o avaliado, prevalecendo a escolha do superior hierárquico se não houver acordo. Contudo é obrigatória uma que sublinhe a capacidade de realização e orientação para resultados.

Pode ser atribuída a cada competência ponderação diferente de forma a destacar a respetiva importância no exercício de funções e assegurar a diferenciação de desempenhos.

A avaliação final é a média aritmética, simples ou ponderada, das pontuações atribuídas às competências escolhidas para cada trabalhador.

Nas freguesias, as competências atribuídas ao conselho coordenador da avaliação são confiadas a uma comissão de avaliação, a constituir por deliberação da junta de freguesia, ouvidos os avaliados, sendo composta pelo presidente da junta de freguesia, que preside, o tesoureiro ou o secretário da junta e trabalhadores com responsabilidade funcional adequada.

⁵⁸⁴ As competências constam da lista de competências da Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro.

CAPÍTULO VIII

SISTEMA DE INFORMAÇÃO E AÇÕES DE CONTROLO

1. GESTÃO E ACOMPANHAMENTO DO SIADAP 2 E DO SIADAP 3

Estabelece o art. 24.º do Decreto-Regulamentar n.º 18/2009⁵⁸⁵ que compete à Direção-Geral das Autarquias Locais (abreviadamente, DGAL): acompanhar e apoiar a aplicação da avaliação do desempenho e elaborar relatório anual, para efeitos estatísticos, que evidencie a forma como o SIADAP foi aplicado nas autarquias locais. Para este efeito, devem os municípios remeter à DGAL a referida informação.

De salientar que ao incumprimento do dever de prestação de informação, é aplicável o disposto no n.º 7 do art. 50.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro⁵⁸⁶, ou seja, os municípios devem cumprir o dever de prestação de informação, solicitada pela DGAL, em suporte eletrónico⁵⁸⁷, sob pena de retenção de 10% do duodécimo das transferências correntes do Fundo Geral Municipal – FGM⁵⁸⁸⁻⁵⁸⁹.

Como sublinha Joaquim Freitas da Rocha⁵⁹⁰, «o FEF traduz a mais importante transferência financeira a favor das autarquias Locais – obrigatoriamente prevista no orçamento do Estado e que prossegue “objetivos de equilíbrio financeiro horizontal e vertical” – e constitui uma participação no montante global dos rendimentos do Estado, particularmente os provenientes dos seus mais significativos impostos. Em termos

⁵⁸⁵ Cfr. artigos 76.º e 77.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

⁵⁸⁶ A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro aprovou a Lei das Finanças Locais, revogando a L n.º 42/98, de 6 de agosto. O referido artigo 50.º, n.º 7, determina o seguinte: «em caso de incumprimento, por parte dos municípios, dos deveres de informação previstos no presente artigo, bem como dos respetivos prazos, são retidos 10% do duodécimo das transferências correntes do FGM».

⁵⁸⁷ De acordo com informação disponível no *site* da DGAL, consultável em https://77appls.portalautarquico.pt/SIIALInputs4/Genérico_Edit.aspx?InputRegistoId=2 os municípios deverão enviar os dados relativos ao SIADP 1, 2 e 3 até ao dia 29 de abril.

⁵⁸⁸ Cfr. art. 24.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, artigo 50.º da Lei das Finanças Locais e art. 12.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro

⁵⁸⁹ Ver Circular da DGAL, disponível em <http://www.portalautarquico.pt/>, sobre participação dos municípios nos impostos do Estado em 2011 e retenções ao processamento do duodécimo, de agosto de 2011 010(10.03.01)/DFL.

⁵⁹⁰ Ver Joaquim Freitas da ROCHA, *Direito Financeiro Local*, ...cit..p. 184.

quantitativos, refere a própria LFL que se trata de uma transferência “cujo valor é igual a 25,3% da matéria aritmética simples da receita proveniente” do IRS, do IRC e do IVA, tendo por referência a receita líquida destes impostos no penúltimo ano relativamente àquele a que o Orçamento do estado se refere (excluindo a participação variável no IRS e, no que respeita ao IVA, a receita consignada, de carácter excecional ou temporário, a outros subsectores das Administrações públicas) (...), o FEF desdobra-se em duas subparcelas: 50% como Fundo Geral Municipal (FGM) e 50% como Fundo de Coesão Municipal (FCM)»⁵⁹¹.

De acordo com o art. 24.º do Decreto-Regulamentar n.º 18/2009, todos os processos de transmissão da informação no âmbito de cada autarquia local e de alimentação das bases de dados relevantes devem ter suporte eletrónico.

Por outro lado, incumbe à DGAL fornecer à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (doravante DGAEP) a informação necessária, designadamente, para efeitos acompanhamento e apoio na aplicação da avaliação do desempenho e para elaborar e publicitar o relatório anual que evidencie a forma como o SIADAP foi aplicado na Administração Pública.

Por fim, cumpre salientar que o disposto na lei em matéria de procedimentos de avaliação e respetivos instrumentos de suporte não impede o seu cumprimento em versão eletrónica e, quando for o caso, com utilização de assinaturas digitais.

2. AÇÕES DE CONTROLO

Nos termos da al. m), do n.º 1, do art. 227.º da CRP a tutela administrativa sobre as autarquias constitui uma atribuição do Estado e, no respetivo âmbito territorial, uma atribuição das regiões autónomas.

Segundo o n.º 1 do art. 242.º da CRP «a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercido nos casos e segundo as formas previstas na lei».

⁵⁹¹A respeito do tema, e para maiores desenvolvimentos, ver António Cândido de OLIVEIRA, *Direito das Autarquias* ..., cit., pp. 326 -331, e Joaquim Freitas da ROCHA, *Direito Financeiro Local*, ..., cit., pp. 184 e segs.

Nos termos do art. 5.º da Lei n.º 27/96, de 1 de agosto (abreviadamente designada LTA) a tutela administrativa é assegurada de forma articulada pelo Ministério das Finanças⁵⁹² e pelo Ministro responsável pela área da administração local, contando com dois órgãos inspetivos: a Inspeção-Geral de Finanças⁵⁹³⁻⁵⁹⁴ (abreviadamente designada IGF) e a Inspeção-Geral da Administração Local (abreviadamente, designada IGAL)⁵⁹⁵⁻⁵⁹⁶.

De acordo com o art. 78.º da Lei n.º 66-B/2007 a IGF realiza auditorias para avaliar a forma como os serviços procedem à aplicação dos subsistemas de avaliação do desempenho.

Por seu turno, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 79/2007, de 20 de março compete à IGF efetuar controlo estratégico e de auditoria de gestão ao nível: da organização, gestão e funcionamento dos serviços; das medidas de gestão, qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos; e, as políticas de modernização e operacionalização dos procedimentos e qualidade dos serviços.

Compete à IGF realizar auditorias financeiras, de sistemas e de desempenho, inspeções, análises de natureza económico-financeira, exames fiscais e outras ações de controlo às entidades, públicas e privadas, abrangidas pela sua intervenção⁵⁹⁷.

Dentro destas ações de controlo a IGF realiza auditorias para avaliar a forma como os serviços procedem à aplicação dos subsistemas de avaliação do desempenho.

⁵⁹² O Decreto-Lei n.º 117/2011 de 15 de dezembro, aprovou a lei orgânica do Ministério das Finanças.

⁵⁹³ Cujas leis orgânicas foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 79/2007, de 20 de março.

⁵⁹⁴ De acordo com o art. 11.º do Decreto-Lei n.º 117/2011 de 15 de dezembro, a IGF, tem por missão assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas, e também a de prestar apoio técnico especializado, abrangendo todas as entidades do setor público administrativo, incluindo autarquias locais, entidades equiparadas e demais formas de organização territorial autárquica, e empresarial, bem como dos setores privado e cooperativo, neste caso quando sejam sujeitos de relações financeiras ou tributárias com o Estado ou com a União Europeia ou quando se mostre indispensável ao controlo indireto de quaisquer entidades abrangidas pela sua ação.

⁵⁹⁵ Cujas leis orgânicas foram aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 326-A/2007, de 28 de setembro.

⁵⁹⁶ Sobre o controlo administrativo *stricto sensu* e para maiores desenvolvimentos, ver José de Melo ALEXANDRINO, «Direito das Autarquias Locais» in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume IV, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 262 e segs.

⁵⁹⁷ Cfr. art. 2.º, n.º2, al. f) do Decreto-Lei n.º 79/2007.

3. TRANSPARÊNCIA

Determina o art. 26.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 que a informação relativa à aplicação do SIADAP é publicada no “sítio” da internet da autarquia local e, caso não exista, essa informação é publicitada por afixação em local público.

Assim, são objeto de publicidade: o número máximo de avaliações de «desempenho relevante» e de «desempenho excelente» permitidas pela aplicação das percentagens máximas determinadas; a ata do CCA em que são determinados os critérios para a ponderação curricular; o reconhecimento de «desempenho excelente» dos dirigentes intermédios, bem como a menção qualitativa e sua quantificação de avaliação quando fundamente a atribuição de prémio de desempenho; o reconhecimento de «desempenho excelente» dos trabalhadores; as menções qualitativas e respetiva quantificação quando fundamentam, no ano em que são atribuídas aos trabalhadores, a mudança de posição remuneratória na carreira ou a atribuição de prémio de desempenho, bem como a menções qualitativas anteriores que tenham sido atribuídas e que contribuam para a fundamentação referida. De referir ainda que, anualmente é divulgado por cada entidade, no “sítio” da internet, o resultado global da aplicação do SIADAP, contendo ainda o número das menções qualitativas atribuídas por carreira.

De acordo com o art. 25.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 os resultados globais da aplicação do SIADAP nas autarquias locais são publicitados externamente pela DGAL, nomeadamente no “sítio” da internet.

CAPÍTULO IX

REGIME TRANSITÓRIO

De acordo com o art. 80.º da Lei n.º 66-B/2007 nos três anos civis após a entrada em vigor da lei, a avaliação dos desempenhos pode seguir um regime transitório mediante decisão do dirigente máximo do serviço depois de auscultado o CCA.

Contudo, a utilização do regime transitório na avaliação de trabalhadores depende da observância cumulativa das seguintes condições: se trate de trabalhadores a quem, no recrutamento para a respetiva carreira, é exigida habilitação literária ao nível da escolaridade obrigatória ou conferente de diploma do 12.º ano do ensino secundário; e se trate de trabalhadores a desenvolver atividades ou tarefas caracterizadas maioritariamente como de rotina, com carácter de permanência, padronizadas, previamente determinadas e executivas.

Verifica-se, assim, que o regime transitório assenta na avaliação das competências do trabalhador.

As «competências» são previamente escolhidas para cada trabalhador⁵⁹⁸, em número não inferior a oito sendo, contudo, obrigatória uma competência que sublinhe a capacidade de realização e orientação para resultados.

Sempre que, para o exercício das suas funções, o trabalhador estiver em contacto profissional regular com outros trabalhadores ou utilizadores, o avaliador deve ter em conta a perceção por eles obtida sobre o desempenho, como contributo para a avaliação, devendo registá-la no processo de avaliação e refleti-la na avaliação das competências.

A cada competência pode ser atribuída ponderação diversa de forma a destacar a respetiva importância no exercício de funções e assegurar a diferenciação de desempenhos.

A avaliação final é a média aritmética simples ou ponderada das pontuações atribuídas às competências escolhidas para cada trabalhador⁵⁹⁹.

⁵⁹⁸ As competências constam da lista de competências da Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro.

⁵⁹⁹ Relativamente ao regime transitório na administração local colocou-se uma questão pertinente porquanto, e como dissemos, o sistema de avaliação de desempenho aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro só foi adaptado à administração local em 2009. Esta matéria foi objeto de análise em reunião de coordenação jurídica de 8 de julho de 2010, tendo sido emitida a seguinte solução interpretativa, consultável em http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=SIU_Homologadas

De sublinhar que a Lei n.º 55-A/2010 de 31, de dezembro⁶⁰⁰ introduziu uma nova redação ao referido art. 80.º⁶⁰¹.

Assim, com a nova redação do citado art. 80.º permite-se que, em casos excecionais, a avaliação dos desempenhos possa incidir apenas sobre o parâmetro «competências»⁶⁰²,

_RCJ:

«12. O regime transitório do artigo 80.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, pode ser aplicado nos municípios?

Solução interpretativa: O regime transitório do artigo 80.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, pode ser aplicado nos municípios nos anos de 2010, 2011 e 2012.

Fundamentação: A Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, determinou a manutenção em vigor do regime específico de avaliação aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho, até à sua revisão, o que só veio a acontecer com o Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro. Neste contexto, o regime de SIADAP previsto pela Lei n.º 66-B/2007 só entrou em vigor a partir de 2010 para as autarquias locais, e o artigo 80.º desta Lei determina a aplicação do regime transitório nos três anos civis após a sua entrada em vigor. Assim, o disposto na Lei n.º 66-B/2007 é aplicável às autarquias locais a partir do ano de 2010, com as adaptações constantes do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 (artigos 1.º, 2.º/1 e 30.º), o qual não exclui a possibilidade de aplicação do regime transitório do artigo 80.º da Lei n.º 66-B/2007».

⁶⁰⁰ Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2011.

⁶⁰¹ O art. 34.º da Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro, alterou a redação do art. 80.º da Lei 66-B/2007, no seguinte sentido:

«1 — Em casos excecionais, a avaliação dos desempenhos pode incidir apenas sobre o parâmetro ‘Competências’, previsto na alínea b) do artigo 45.º, mediante decisão fundamentada do dirigente máximo do serviço, ouvido o conselho coordenador da avaliação e com observância do disposto nos números seguintes.

2 — A avaliação a efetuar nos termos do número anterior apenas é admissível no caso de estarem cumulativamente reunidas as seguintes condições:

a) Se trate de trabalhadores a quem, no recrutamento para a respetiva carreira, é exigida habilitação literária ao nível da escolaridade obrigatória ou equivalente;

b)

3 — *(Revogado.)*

4 —

5 —

6 —

7 — À avaliação de cada competência ao abrigo do presente artigo aplica -se o disposto no n.º 1 do artigo 49.º

8 —

9 —

10 — É aplicável à avaliação realizada nos termos do presente artigo, com as necessárias».

⁶⁰² Neste sentido ver FAQ's - LOE 2011 - da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, consultável em, <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=29000000#A693>, onde se concluiu que:

« I. Em que carreiras pode ser aplicado o regime de avaliação com base nas competências previsto no artigo 80.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, na redação dada pelo artigo 34.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro?

Face à nova redação dada à alínea a) do n.º 2 do artigo 80.º da Lei n.º 66-B/2007, pelo artigo 34.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e atendendo a que a Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, fixou a duração da escolaridade obrigatória em 12 anos, entende-se que o regime excepcional de avaliação com base nas competências regulado no artigo 80.º deve considerar-se aplicável aos trabalhadores integrados em carreiras e categorias de graus 1 e 2 de complexidade funcional, nomeadamente as carreiras gerais de assistente operacional e assistente técnico e, bem assim, aos das carreiras não revistas para as quais se encontre definido um nível habilitacional igual ou inferior a 12 anos de escolaridade, desde que observadas as condições nele previstas».

com observância, cumulativa, das seguintes condições cumulativamente: se trate de trabalhadores a quem, no recrutamento para a respetiva carreira, é exigida habilitação literária ao nível da escolaridade obrigatória ou equivalente; e se trate de trabalhadores a desenvolver atividades ou tarefas caracterizadas maioritariamente como de rotina, com carácter de permanência, padronizadas, previamente determinadas e executivas.

De assinalar que este regime vigorava para as freguesias com menos de vinte trabalhadores desde o ano de 2009⁶⁰³.

⁶⁰³ Cfr. art. 23.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009.

CONCLUSÕES

1. Através do Decreto Regulamentar n.º57/80, de 10 de outubro foi introduzida a denominada “Classificação de Serviço da Função Pública” assente num método complexo e moroso na aplicação. Neste sistema, a pontuação a atribuir ao notado resultava da média aritmética da pontuação obtida nos fatores em que «artificialmente se decompunha o comportamento do homem no trabalho». Após a obtenção da média aritmética passava-se para o cálculo da pontuação final através da perequação calculada de forma complexa.
2. A correção do sistema ocorreu com o Decreto Regulamentar n.º44-A/83 de 1 de junho, adaptado à administração local através do Decreto Regulamentar n.º45/88, de 16 de dezembro, cujo principal objetivo consistiu na simplificação do método de avaliação.
3. Na prossecução dos princípios conceptuais da teoria da gestão por objetivos assistimos, em 2004, à implementação do sistema integrado da avaliação do desempenho através da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, adaptado à administração local através do Decreto Regulamentar n.º 6/2006 de 20 de junho.
 - 3.1. Contudo, este sistema de avaliação inseria-se num modelo de administração burocrático, assente na hierarquia e normatividade, onde uns executam o que os outros concebem, com definição rígida de funções.
 - 3.2. Com efeito, são várias as insuficiências que se podem assinalar a este sistema de avaliação.

Desde logo, a insuficiente preocupação por parte dos intervenientes na implementação e funcionamento do próprio sistema.

Quanto a nós não houve uma consciencialização de que se tratava de um novo instrumento não só de avaliação, mas, sobretudo, de gestão e, como tal, a aplicação da nova legislação impunha adoção de uma nova cultura de coerência e de integração entre serviços, dirigentes e trabalhadores com vista à prossecução do interesse público.
4. As exigências das sociedades modernas e a afirmação de novos valores sociais conduziram ao aprofundamento da complexidade das funções do Estado -

Administração e à correspondente preocupação de defesa dos direitos dos cidadãos e da satisfação das suas necessidades.

5. Neste contexto, assistimos a um reforço das relações entre a Administração e a sociedade, aprofundando a cultura do serviço público, orientada para os cidadãos e para uma eficaz gestão pública que se pautar pela eficácia, eficiência e qualidade da Administração.
6. Nessa linha de pensamento, a perspetiva estratégica assenta na introdução de novas práticas de gestão elegendo a «gestão por objetivos» como a grande matriz da mudança, associando-se assim a Administração a objetivos e resultados.
7. Exige-se que a Administração Pública evolua para uma gestão determinada por objetivos, orientada para resultados e dotada de instrumentos de gestão necessários para atuar e responsabilizar, motivando os seus trabalhadores para um desempenho de qualidade e reconhecendo o mérito e a excelência.
8. Com efeito, decorre da Constituição da República Portuguesa que a Administração, por intermédio dos seus órgãos e agentes, está integralmente ao serviço do interesse público que lhe incumbe prosseguir.

Não obstante não encontramos na Constituição da República Portuguesa referência autónoma aos princípios da eficiência e da eficácia, não temos dúvidas que no quadro do Estado Social de Direito, os princípios da eficiência e da eficácia orientam, conformam e limitam a atuação administrativa e constituem princípios exigidos e pressupostos pela própria Constituição

9. Neste âmbito, surgiu o novo sistema de avaliação do desempenho da Administração Pública - SIADAP – aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro e adaptado à administração local através do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro, como um instrumento para uma melhor atuação administrativa, orientado à eficiência e eficácia administrativas em prol da prossecução dos interesses públicos.
10. Na verdade, o novo SIADAP assenta numa lógica de gestão por objetivos, exigindo a definição de objetivos individuais articulados com os objetivos organizacionais dos serviços e entidades, garantindo, desta forma, a coerência entre os resultados globais, essenciais para assegurar o cumprimento dos objetivos de cada entidade pública.

11. Trata-se de uma ferramenta de gestão, coerente e integrada, que envolve três subsistemas: o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos serviços da Administração Pública – SIADAP 1; o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública – SIADAP 2; e o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública – SIADAP 3.
12. Na síntese de Ana Fernanda Neves, este sistema assenta em cinco princípios estruturantes.
 - 12.1. O princípio da predeterminação dos parâmetros avaliativos traduz-se na possibilidade de o trabalhador poder adequar a sua prestação laboral ao pretendido pelo empregador em cada ciclo avaliativo. Se os resultados e competências, que a traduzem, não forem fixados no início desse ciclo, ou com a antecedência necessária a essa adequação, a própria avaliação fica prejudicada.
 - 12.2. O princípio da objetividade reclama o conhecimento informado do trabalho do avaliado por parte do avaliador, a possibilidade de demonstração do juízo avaliativo e a garantia de não intercorrência de motivo que possa obstar a uma avaliação justa imparcial e isenta.
 - 12.3. O princípio de coordenação exige a articulação entre os três níveis de avaliação (do serviço, dos dirigentes e dos trabalhadores) e entre os parâmetros de avaliação dos trabalhadores na relação entre si numa dada unidade orgânico-funcional. A coordenação é um instrumento de justiça da avaliação.
 - 12.4. O princípio da publicidade assenta no facto de não existirem elementos subtraíveis ao conhecimento no exercício do direito à informação procedimental e do direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, nem à divulgação, para conhecimento geral, dos seus resultados.
 - 12.5. O princípio da igualdade postula, previamente, a fixação de critérios equitativos de avaliação para um dado conjunto de trabalhadores e a sua fixação em termos tais que previna o risco da parcialidade.
13. Contudo, o SIADAP, do ponto de vista jurídico, denota uma série de elementos problemáticos, aqui apenas enumerados.
 - 13.1. Um dos aspetos que, no nosso entender, salta à vista prende-se com a deficiente adaptação do regime jurídico previsto na Lei n.º 66-B/2007 à administração local.

13.2. Na verdade, e tal como dissemos, na adaptação dos regimes legais à administração local habitualmente procede-se a pequenas alterações que, em nosso entender, nem sempre se revelam suficiente.

Com efeito, atento o direito de autonomia, as autarquias locais possuem um leque de atribuições, de competências e de uma organização própria que, muitas vezes, não se compadecem com pequenas adaptações.

13.3. Nessa medida, em sede de SIADAP 1 temos de assinalar a incoerência dos prazos, designadamente para que a unidade orgânica apresente o relatório de desempenho que, segundo o art. 10.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 deve ocorrer até 15 de abril, bem como a ausência de prazos para que se proceda à avaliação das unidades orgânicas pelo membro do órgão executivo e a respetiva ratificação pela câmara municipal.

13.3.1. Com efeito, nos termos do n.º 2, do art. 60.º da Lei n.º 66-B/2007 compete ao presidente da câmara assegurar a elaboração do relatório anual da avaliação do desempenho, que integra o relatório de atividades do serviço.

Todavia, este relatório conforme estabelece a Lei n.º 169/99 de 18 de setembro deve ser presente à sessão ordinária de abril.

Por isso, entendemos que será adequado que a avaliação das unidades orgânicas pelo membro do órgão executivo e a ratificação pela câmara municipal, órgão a quem compete atribuir a distinção «desempenho excelente», decorram na primeira quinzena do mês de abril.

13.3.2. Por outro lado, e tal como dissemos, não obstante o art. 10.º do Decreto-Regulamentar n.º 18/2009 mencionar que a unidade orgânica deve apresentar o relatório de desempenho até 15 de abril, entendemos que será demasiado tarde, se lhe quisermos retirar algum efeito útil. Nessa medida, a nossa proposta vai no sentido de as unidades orgânicas apresentarem o seu relatório até ao dia 5 do mês de abril.

13.4. Não menos problemática vem a ser a questão da aplicação do quadro de avaliação e responsabilização (QUAR) às autarquias, em virtude de o Decreto-Regulamentar n.º 18/2009 não referir expressamente essa obrigatoriedade.

13.4.1. No nosso entender, e pese embora a lacuna da lei, entendemos que o texto da lei permite concluir no sentido da aplicabilidade do QUAR às autarquias.

Com efeito, determina o n.º 1 do art. 2.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 que a Lei n.º 66-B/2007 se aplica, com as adaptações constantes daquele diploma legal, às unidades orgânicas dos municípios e respetivos serviços municipalizados e das freguesias.

Sendo assim, é razoável concluir que a obrigatoriedade de fixar o QUAR é extensível à administração local, uma vez que o Decreto Regulamentar n.º 18/2009 remete par a Lei n.º 66-B/2007, sem qualquer exceção, embora com as adaptações aí consagradas.

13.5. Um problema de outra natureza respeita ao facto de o encarregado geral operacional e o encarregado operacional não poderem ser avaliadores dos setores que coordenam, contrariamente ao que sucedia no anterior regime do SIADAP.

Esta solução legal merece, quanto a nós, alguma reflexão.

Com efeito, é consensual na generalidade dos intervenientes no procedimento “avaliação do desempenho” que este é demasiado burocrático com uma carga administrativa elevada e que pode ocupar uma parte considerável do tempo de trabalho dos eleitos e dos dirigentes.

Por outro lado, na administração local a figura do encarregado representa um cargo muito relevante uma vez que os assistentes operacionais constituem, sem sombra de dúvida, a categoria mais numerosa da administração local.

Defendemos, pois, que a devolução da função de avaliador a esta categoria, constituiria um fator facilitador no procedimento avaliativo.

Naturalmente que esta devolução teria de ser precedida de um investimento na formação destes novos agentes a fim de os dotar das competências necessárias.

13.6. Uma outra insuficiência prende-se com o diagnóstico das respetivas necessidades de formação do trabalhador que, quanto a nós, encontra-se previsto de forma muito incipiente.

13.6.1. Em nossa opinião, para que a formação cumpra cabalmente o seu papel, a identificação das necessidades de formação deverá ser acompanhada de um mapa de impacto, que reflita as diversas dimensões da formação,

designadamente: os problemas ou oportunidades que estão na origem da identificação da ação; as competências a desenvolver; as aprendizagens a adquirir; e a estratégia de avaliação da formação.

Neste sentido, entendemos que o SIADAP pode e deve constituir um dos indicadores do diagnóstico de necessidades de formação, não só ao nível da identificação de ações de formação profissional, por parte de avaliador e do avaliado mas, também, relativamente à análise da ponderação atribuída no âmbito da avaliação da competência comportamental «conhecimentos» comum a todas as carreiras e constante da Portaria n.º 1633/2007.

No nosso entender, essa ligação poderá, ainda ser extensível à avaliação da própria formação utilizando-se, para o efeito, as «competências» selecionadas, como referencial para aferir da eficácia da formação ao nível da transferência e do impacto.

13.7. Há também a referir o prazo para a realização da autoavaliação e da avaliação.

Pese embora o n.º 4 do art. 63.º da Lei n.º 66-B/2007 mencionar que a autoavaliação e a avaliação devem decorrer na primeira quinzena, em nosso entender, este prazo deve ser cindido.

De facto, considerando, por um lado, que a autoavaliação concretiza-se através de preenchimento de ficha própria, a analisar pelo avaliador, com carácter preparatório à atribuição da avaliação e, por outro lado, que a autoavaliação tem como objetivo envolver o avaliado no processo de avaliação, entendemos que deve ser fixada uma data anterior àquela que o avaliador dispõe para proceder à avaliação prévia.

13.8. De sublinhar igualmente a inexistência de um prazo limite para proceder à entrega dos relatórios trimestrais, bem como a ausência de uma estrutura para elaboração dos mesmos.

Com efeito, nos termos do art. 9.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 o dirigente da unidade orgânica deve apresentar trimestralmente um relatório sintético que permita o acompanhamento e a monitorização concomitante da respetiva execução, tendo em vista a adoção das medidas necessárias a assegurar o melhor desempenho, assim como a revisão dos objetivos em função das contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo.

Ora, no nosso entender, se se dilatar demasiado a data de entrega, perde-se o efeito útil e prático do relatório.

Por outro lado, e como sucede com o relatório do desempenho da unidade orgânica previsto no art. 10.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, o relatório devia ter uma estrutura predefinida.

Em nosso entender, este documento constitui um bom auxiliar de gestão e, por isso, merecia maior relevo por parte do legislador.

13.9. De assinalar também que, à semelhança do que sucede com os dirigentes superiores, de acordo com o art. 12.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 em cada município ou serviço municipalizado, podem ser seleccionadas as unidades orgânicas que se distinguiram no seu desempenho para a atribuição do «desempenho excelente» até 20 % do conjunto das unidades orgânicas.

Contudo, no que concerne aos dirigentes a percentagem é inferior, ou seja, 5 % do total de dirigentes.

Logo, pode suceder que existam serviços classificados como tendo «desempenho excelente» com as consequências que daí advêm, mas sendo os seus dirigentes classificados com uma avaliação inferior, em virtude da percentagem de 5%.

Não entendemos tal opção porquanto decorre do art. 18.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009 que a avaliação do desempenho dos dirigentes intermédios efetua-se com base no parâmetro «resultados» obtidos nos objetivos da unidade orgânica que dirige, o que significa que os objetivos a atingir são os da unidade orgânica.

13.10. De notar que relativamente aos requisitos funcionais para a avaliação, a lei é omissa quanto a alguns aspetos.

13.10.1. Desde logo, não prevê a situação em que o avaliado possui seis meses de contacto funcional com dois avaliadores distintos, ou seja, por ter estado afeto a um serviço desde o dia 1 de janeiro a 30 de junho e alterado de serviço a partir de 1 de julho.

Em nosso entender, parece-nos mais apropriado que a avaliação seja efetuada pelo serviço onde o trabalhador se encontra no momento da avaliação devendo, não obstante, este avaliador recolher do anterior os contributos escritos adequados a uma efetiva e justa avaliação.

13.10.2. Por outro lado, a lei é omissa relativamente ao caso em que o superior hierárquico cessou funções dirigentes, após o termo do período sujeito a avaliação, mas, que, todavia, se mantém ao serviço da entidade empregadora pública.

No nosso entender, mediante decisão favorável do CCA, poderá ser o superior hierárquico que cessou funções dirigentes, uma vez que manteve contacto funcional com o avaliado por mais de seis meses e, considerando, por outro lado, que o autor do ato administrativo de avaliação é o dirigente máximo do serviço.

13.11. De assinalar que a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro é omissa sobre os efeitos nas quotas das menções atribuídas, em resultado de decisão favorável ao trabalhador.

Em nosso entender, tendo em conta que as avaliações obtidas em sede de recurso o são numa fase de avaliação muito posterior à validação das melhores avaliações por parte do conselho coordenador da avaliação, consideramos não fazer sentido, nesta fase do procedimento, fazer intervir de novo aquele órgão, pondo em causa avaliações de já validadas e homologadas.

13.12. O art. 51.º da Lei n.º 66-B/2007 estabelece que a atribuição da menção qualitativa de «desempenho relevante» é objeto de apreciação pelo conselho coordenador da avaliação, para efeitos de eventual reconhecimento de mérito significando «desempenho excelente» por iniciativa do avaliado ou do avaliador. Mais determina que esta iniciativa deve ser acompanhada de caracterização que especifique os respetivos fundamentos e analise o impacto do desempenho, evidenciando os contributos relevantes para o serviço. Contudo, não existe um modelo definido para que o trabalhador possa propor ao CCA o reconhecimento de mérito.

Entendemos que a Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro devia conter um anexo para esse efeito.

13.13. Por último, algumas das insuficiências pontuais.

13.13.1. Ao contrário do sucede com os dirigentes intermédios, os quais possuem as suas competências fixadas na Portaria n.º 1633/2007, para os dirigentes

superiores estas não se encontram definidas, facto que, em nosso entender introduz bastante subjetividade na avaliação do desempenho e deveria ser suprimida pelo legislador.

13.13.2. No que concerne ao parâmetro de avaliação «competências» a pontuação «1» é atribuída aos casos de competência «não demonstrada» e de competência «inexistente». Quanto a nós, existe alguma incoerência na equiparação. São conceitos distintos que mereciam avaliação distinta.

13.13.3. De referir ainda que de acordo com o n.º 11 do art. 39.º da Lei n.º 66-B/2007 a inobservância, não fundamentada, das orientações dadas pelo CCA, por parte dos dirigentes intermédios, deve ser tida em conta na avaliação de desempenho «no parâmetro que for considerado mais adequado».

Contudo, em nosso entender, parece-nos que a gravidade da situação impunha ao legislador maior objetividade relativamente à sanção.

14. A nosso ver, porém, a maior insuficiência do regime jurídico previsto na Lei n.º 66-B/2007 prende-se com o foco da implementação do SIADAP. ´

14.1. Com efeito, durante muito tempo, a avaliação do desempenho ou a chamada classificação de serviço esteve associada, exclusivamente, à avaliação individual dos trabalhadores.

14.2. Mas, há que sublinhar que a avaliação não se esgota na apreciação do desempenho individual, o que explica, em nosso entender, a falência dos sistemas de avaliação anteriores à Lei n.º 66-B/2007.

14.3. É certo que o novo regime do SIADAP, em sede de SIADAP 1, manifesta especial preocupação com os destinatários da atividade dos municípios, quando estabelece que o relatório anual deve ser acompanhado de informação relativa à apreciação, por parte dos utilizadores, da quantidade e da qualidade dos serviços prestados.

14.4. Contudo, em nosso entender, era necessário que, em termos legislativos se fosse mais longe.

14.5. Entendemos que o enfoque deve ser dado aos benefícios obtidos ao nível da melhoria organizacional, tendo em vista os destinatários dos serviços prestados, numa perspetiva de aumento dos níveis de eficiência, de eficácia e de qualidade dos serviços prestados pelos serviços públicos.

14.6. Ou dito de outra forma, era expectável que o SIADAP introduzisse na Administração Pública uma gestão orientada pelos resultados, com uma clara subalternização da questão das “quotas”, traduzidas na fixação da percentagem máxima de 25 % para as avaliações finais qualitativas de «desempenho relevante» e, de entre estas, 5 % do total dos trabalhadores para o reconhecimento de «desempenho excelente».

14.7. Em nossa opinião, o atual regime continua a investir demasiado num sistema de avaliação de trabalhadores, em detrimento de um regime de gestão, no qual o sistema de avaliação deve constituir um instrumento para uma melhor atuação administrativa, orientado à eficiência e eficácia administrativas em prol da prossecução dos interesses públicos.

15. Finalmente:

15.1. Pese embora as insuficiências do regime jurídico assinaladas, e sublinhando a realidade autárquica, entendemos que o SIADAP deve ser considerado como um instrumento de gestão ao serviço da estratégia dos municípios e da sua melhoria organizacional, com vista à prossecução dos interesses públicas.

15.2. Enquanto ferramenta para implementação de uma gestão para resultados, somos de opinião que o SIADAP pode contribuir para dar resposta a necessidades concretas (postuladas pelo princípio da subsidiariedade) através, designadamente da fixação e da monitorização de objetivos ambiciosos, mas realistas.

15.3. Em nosso entender, o sucesso deste novo sistema de gestão e de avaliação, depende, acima de tudo, da atitude de colaboração entre todos os agentes, particularmente, e em contexto da administração local, do órgão executivo e dos seus dirigentes.

BIBLIOGRAFIA

ALEXANDRINO, José de Melo

- *Direito das Autarquias Locais, in Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Almedina, Coimbra, 2010.

AMARAL, Diogo Freitas do

- *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 2.^a ed., vol.II, Almedina, Coimbra, 2006.

ALFAIA, João

- *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, Almedina, Coimbra, 1985.

ASSOCIAÇÃO DOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS – ATAM,
Santarém

- *In Revista o Municipal*, n.º363, 2011.
- *In Revista o Municipal*, n.º360, 2011.
- *In Revista o Municipal*, n.º358, 2010.
- *In Revista o Municipal*, n.º352, 2010.

BILHIM, João Abreu de Faria

- *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2004.
- *Qualificação e Valorização de Competências*, Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto, 2004.

CAETANO, Marcello

- *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 2.^a reimpr. portuguesa, Almedina, Coimbra, 2003.
- *Manual de Direito Administrativo*, Vol.I, 10.^a edição, 2.^a reimpr. Almedina, Coimbra, 1982.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes

- *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital

- *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a ed. rev., Coimbra Editora, Coimbra, 1993.

CEITIL, Mário

- *Gestão de Recursos Humanos Para o Século XXI*, Edições Sílabo, Lisboa, 2008.
- *Gestão e Desenvolvimento de Competências*, Edições Sílabo, Lisboa, 2006.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO CENTRO, CCDRC

- Disponível em <http://www.ccdrc.pt/>.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE, CCDRN

Disponível em <http://ccr-norte.pt>.

DICIONÁRIO DE LÍNGUA PORTUGUESA

- Porto Editora, Porto, 2009.

DIREÇÃO GERAL DE ADMINISTRAÇÃO E EMPREGO PÚBLICO, DGAEP

- Disponível em <http://www.dgap.gov.pt>.

DIREÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL, DGAL

- Disponível em <http://www.dgaa.pt> e em <http://www.portalautarquico.pt>.

DIREÇÃO REGIONAL DE ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Disponível em <http://www.azores.gov.pt/>.

DIAS, José E. Figueiredo; OLIVEIRA, Fernanda Paula

- *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2.^a ed., Almedina, Coimbra, 2010.

FONSECA, Isabel Celeste M.

- «Direito do Contencioso Administrativo Autárquico» in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Almedina, Coimbra, 2010.
- *Dos Novos Processos Urgentes no Contencioso Administrativo* (Função e Estrutura), Lex, Lisboa, 2004.
- *Introdução ao Estudo Sistemático da Tutela Cautelar no Processo Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2002.

FRANCO, João M. e Martins; HERLANDER, Antunes

- *Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.

FUNDAÇÃO CEFA

- Disponível em <http://www.cefa.pt>.

GOMES, Agostinha P. Silva; RIBEIRO, Nuno A. Batista; CARVALHO, João B. da Costa; NOGUEIRA, Sónia P. da Silva

- *O Balanced Scorecard Aplicado à Administração Pública*, Publisher Team, Lisboa, 2007.

GONÇALVES, Pedro

- *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Almedina, Coimbra, 2007.

INFOPEdia,

- Disponível em <http://www.infopedia.pt/pesquisa-global/>

MEIGNANT, Alain

- *A Gestão da Formação*, Dom Quixote, Lisboa, 1999.

MENDES, Castro, MENDES, Armindo Ribeiro

- *Direito Civil: teoria geral*, AAFDL, Lisboa, 1987.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- *Avaliação do Desempenho – Manual de Apoio*, Lisboa, 2004.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui

- *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.

MOURA, Paulo Veiga e

- *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009.
- *Função Pública – regime jurídico, direitos e deveres dos funcionários e agentes*, 1.º vol., Coimbra Editora, Coimbra, 1999.

MOURA, Paulo Veiga; ARRIMAR, Cátia

- *Os Novos Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública*, 2.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

MUNICIPIO DE VILA VERDE

- Disponível em <http://www.cm-vilaverde.pt>.

NEVES, Ana Fernanda

- «O Direito da Função Pública», in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Almedina, Coimbra, 2010.

OLIVEIRA, António Cândido de

- *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.
- *A Democracia Local (alguns aspetos)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.

PRATA, Ana,

- *Dicionário jurídico*, 5.^a edição atual. e aument., Vol.1, 2.^a reimp., Almedina, Coimbra, 2009.

RANGEL, Alexandre

- *O que podemos aprender com os gansos*, 1.^a ed., Casa das Letras, Cruz Quebrada, 2006.

RIBEIRO, Soledade; ALVES, Jaime; MATOS, Sílvia

- *Sistema Integrado da Avaliação do Desempenho da Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 2006.

ROCHA, Joaquim Freitas da

- *Direito Financeiro Local*, Coleção de estudos Regionais e Locais, Centro de Estudos Jurídicos do Minho –CEJUR, Coimbra Editora, Coimbra, 2009.

ROCHA, Oliveira

- *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Edições INA, Lisboa, 2001.
- *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, 3.^a ed. escolar, Lisboa, 2010.

ROCHA, Oliveira; DANTAS, Costa

- *Avaliação do Desempenho e Gestão Por Objetivos*, Editora Rei dos Livros, Lisboa, 2007.

SOUSA, Marcelo Rebelo de

- *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, Lex, Lisboa, 1999.

VIANA, Cláudia

- «A Laborização do Direito da Função Pública», in *Scientia Iurídica*, n.º 292, 2002.
- «O conceito de funcionário público – tempos de mudança», in *Scientia Iuridica*, n.º 312, 2007.
- «O Princípio da Eficiência: a eficiente eficácia da Administração Pública», in *Separata* da Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, ano VII, 2010.
- «Contrato de Trabalho em Funções Públicas: privatização ou publicização da relação jurídica?», in *Separata de Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

ZORRILLA, Mónica

- «O Sistema de Gestão Por Resultados» in *A Reinvenção da Função Pública – da burocracia pública à gestão*, Fundação Gulbenkian, Lisboa, 2002.

LEGISLAÇÃO⁶⁰⁴

- Lei n.º 64-B/2011 de 30 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2012.

- Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, que modifica os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, e à quinta alteração à Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado.

- Decreto-Lei n.º 117/2011 de 15 de dezembro, que aprova a lei orgânica do Ministério das Finanças.

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro, que aprova os princípios orientadores e os eixos estruturantes da reforma da administração local autárquica.

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2011, de 30 de junho, que exonerou os governadores civis e determinou a transferência das competências dos governos civis para outras entidades da Administração Pública.

- Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril, que regulamenta a tramitação do procedimento concursal, alterando a Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro.

⁶⁰⁴ A legislação encontra-se referenciada por ordem cronológica, da mais recente para a mais antiga.

- Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, que estabelece as normas de execução do Orçamento de Estado para o ano de 2011.
- Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro, que aprova Orçamento de Estado para o ano de 2011.
- Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho de 2010, que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento de Estado para o ano de 2010.
- Lei n.º 3-B/2010 de 28 de abril, que aprova Orçamento de Estado para o ano de 2010.
- Despacho Normativo n.º 4-A/2010, de 4 de fevereiro, que estabelece os critérios a aplicar na realização da ponderação curricular prevista no artigo 43.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, bem como os procedimentos a que a mesma deve obedecer.
- Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de dezembro, que aprova a orgânica do XVIII Governo Constitucional.
- Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, que aprova o regime da organização dos serviços das autarquias locais.
- Acordo Coletivo de Trabalho n.º 1/2009, de 28 de setembro de 2009, que adota a modalidade de acordo coletivo de carreiras e aplica-se a todos os trabalhadores filiados nas associações sindicais outorgantes que, vinculados em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado e integrados nas carreiras de técnico superior, de assistente técnico e de assistente operacional, exercem funções nas entidades empregadoras públicas abrangidas pelo âmbito de aplicação objetivo definido no artigo 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

- Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro, que procede à adaptação à administração autárquica do disposto na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

- Portaria n.º 759/2009, de 16 de julho, que aplica o SIADAP ao pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

- Decreto Regulamentar n.º 8/2009, de 21 de maio, revoga o Decreto Regulamentar n.º 4/2006, de 7 de março.

- Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, que regulamenta a tramitação do procedimento concursal.

- Lei 64-A/2008 de 31 de dezembro que aprova Orçamento de Estado para o ano de 2009.

- Decreto – Regulamentar n.º 45/88, de 16 de dezembro, que altera a disciplina de classificação de serviço do pessoal da administração autárquica.

- Lei n.º 58/2008 de 9 de setembro, que aprova estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas.

- Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas – RCTFP.

- Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, que cria o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPR).

- Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho, que desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação.
- Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de julho, que revê o regime, composição e orgânica dos gabinetes ministeriais.
- Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho, que identifica e extingue as carreiras e categorias cujos trabalhadores integrados ou delas titulares transitam para as carreiras gerais de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional previstas no n.º 1 do artigo 49.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.
- Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas –LVCR.
- Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro, que aprova o Código dos Contratos Públicos.
- Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro, que aprova os modelos de fichas de autoavaliação e avaliação do desempenho no âmbito do SIADAP.
- 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.
- Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, com a redação introduzida pelas Lei n.ºs 8/95, de 29 de março, e 94/99, de 16 de julho, e transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de novembro, relativa à reutilização de informações do setor público.

- Decreto-Lei n.º 79/2007, de 20 de março, que aprova a orgânica da Inspeção-geral de Finanças.
- Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, que aprova lei das finanças locais – LDF.
- Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, que aprova o regime jurídico do setor empresarial local.
- Lei n.º 53-C/2006, de 29 de dezembro, que determina a prorrogação da vigência das medidas aprovadas pela Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto, até 31 de dezembro de 2007.
- Decreto Legislativo Regional n.º 54/2006/A, de 22 de dezembro, que aprova a orgânica dos serviços da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.
- Decreto-Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho, que adapta o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública (SIADAP) à administração local.
- Decreto-Lei n.º 104/2006, de 7 de junho, que altera o Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de abril, o qual adapta à administração local a Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.
- Lei 15/2006, de 26 de abril, que fixa os termos de aplicação do sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública, criado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de março.
- Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, que estabelece as regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública.

- Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto, que determina a não contagem do tempo de serviço para efeitos de progressão nas carreiras e o congelamento do montante de todos os suplementos remuneratórios de todos os funcionários, agentes e demais servidores do Estado até 31 de dezembro de 2006.
- Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2005/M, de 10 de março, que aprova a orgânica da Vice-Presidência do Governo Regional.
- Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio, que regulamenta a Lei n.º 10/2004, de 22 de março, no que se refere ao sistema de avaliação do desempenho dos dirigentes de nível intermédio, funcionários, agentes e demais trabalhadores da administração direta do Estado e dos institutos públicos.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de abril, que aprova a operacionalização da reforma da Administração Pública, áreas de atuação e metodologias de aplicação.
- Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de abril, que procede à adaptação à administração local do regime previsto na Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.
- Lei n.º 10/2004, de 22 de março, que cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública.
- Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que determina o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de julho, que aprova as linhas de orientação da reforma da Administração Pública.

- Lei n.º 11/2003, de 13 de maio, que estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos.
- Lei n.º 10/2003 de 13 de maio, que estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos.
- Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, que aprova o Código do Processo nos Tribunais Administrativos.
- Carta Europeia dos Direitos Fundamentais da União Europeia, adaptada em 18 de dezembro de 2000.
- Decreto Regulamentar Regional n.º 43/2000/M, de 12 de dezembro, que aprova a organização e o funcionamento do Governo Regional da Madeira. Estabelece a sua estrutura e define as atribuições da Vice-Presidência e Secretarias Regionais.
- Decreto Regulamentar Regional n.º 18/99/A, de 21 de dezembro, que estabelece a composição, a orgânica e o regime dos gabinetes do Presidente do Governo Regional, dos secretários regionais e dos subsecretários regionais.
- Decreto-Lei n.º 514/99, de 24 de novembro, que procede à adaptação à administração local da Lei n.º 49/99, de 22 de junho.
- Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.
- Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

- Lei n.º 49/99 de 22 de junho, que estabelece o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado e da administração regional, bem como, com as necessárias adaptações, dos institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos.

- Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de maio, que cria o sistema de qualidade em Serviços Públicos.

- Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que estabelece medidas de modernização administrativa.

- Lei n.º 5/97 de 10 de fevereiro, que aprova a Lei-quadro da Educação Pré-Escolar.

- Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de outubro, que regulamenta a elaboração do balanço social na administração pública.

- Decreto-Lei 183/96 de 27 de setembro, que define os princípios a que deve obedecer a elaboração do plano e relatório anual de atividades dos serviços e organismos da Administração Pública.

- Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de novembro, que estabelece o estatuto orgânico e pessoal, as competências e o regime dos atos praticados pelo governador civil, bem como a composição e as competências dos órgãos consultivos e a organização dos serviços dos governos civis.

- Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de outubro, que estabelece as regras sobre o estatuto remuneratório dos funcionários e agentes da Administração Pública e a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias nele contemplado.

- Decreto Legislativo Regional n.º24/89/M, de 7 de setembro, que estabelece a estrutura Orgânica da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.
- Decreto-Lei n.º 322/88, de 23 de setembro, que estabelece a composição e orgânica do gabinete do Primeiro-Ministro.
- Lei n.º 77/88, de 1 de julho, que aprova a Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (LOFAR).
- Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que determina os crimes da responsabilidade que titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos cometam no exercício das suas funções, bem como as sanções que lhes são aplicáveis e os respetivos efeitos.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/87, de 8 de julho, determina que todos os serviços e organismos da administração pública central, institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados e fundos públicos deverão obrigatoriamente elaborar planos e relatórios anuais de atividades.
- Decreto Regulamentar n.º 40/85, de 1 de julho, que revê o regime de classificação de serviço na função pública e altera a redação do n.º 1 e adita um n.º 4 ao artigo 20.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho.
- Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de abril, que estabelece os princípios a que obedece a organização dos serviços municipais.
- Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de junho; n.º 3 do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho, prevê a adaptação à situação do pessoal autárquico do regime de classificação de serviço estabelecido Decreto Regulamentar n.º 40/85, de 1 de julho;

- Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, que aprova o estatuto das IPSS.
- Despacho Normativo n.º 128/81, de 24 de abril, que aprova a adoção do sistema de classificação de serviço.
- Decreto Regulamentar n.º 57/80 a 10 de outubro, que regulamenta o Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de junho, relativo à classificação de serviço;
- Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de junho, que estabelece o regime jurídico e condições de exercício das funções de direção e chefia;
- Decreto-Lei n.º 675/76, de 31 de agosto, que estabelece a composição das Casas Civil e Militar do Presidente da República;
- Constituição da República Portuguesa, de 2 de abril de 1976, na redação dada pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto;
- Decreto-Lei n.º 27.424, de 31 de dezembro de 1936, que aprova o Código Administrativo.

JURISPRUDÊNCIA

I. Acórdão do Tribunal Constitucional

- Acórdão de 23 de janeiro de 1996, processo n.º 6026, in <http://www.dgsi.pt>.

II. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo

- Acórdão de 17 de março de 2011, processo n.º 0182/10, in <http://www.dgsi.pt>;
- Acórdão de 21 de setembro de 2010, processo n.º 0182/10, in <http://www.dgsi.pt>;
- Acórdão de 11 de março de 2010, processo n.º 0710/09, in <http://www.dgsi.pt>;
- Acórdão de 3 de abril de 1997, processo n.º 35308/09, in <http://www.dgsi.pt>;
- Acórdão de 15 de outubro de 1996, processo n.º 039063, in <http://dgsi.pt>;
- Acórdão de 13 de julho de 1993, processo n.º 030299, in <http://www.dgsi.pt>.

I. Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte

- Acórdão de 18 de fevereiro de 2011, processo n.º 00442.09, in <http://www.dgsi.pt>;
- Acórdão de 5 de novembro de 2010, processo n.º 01852/07, in <http://www.dgsi.pt>;
- Acórdão de 1 de outubro de 2010, processo n.º 00704/08, in <http://www.dgsi.pt>;
- Acórdão de 2 de julho de 2009, processo n.º 00708/07, in <http://www.dgsi.pt>;

II. Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul

- Acórdão de 11 de março de 2010, processo n.º 05766/09, in <http://www.dgsi.pt>;

- Acórdão de 18 de janeiro de 2010, processo n.º 01833/06, in <http://www.dgsi.pt>;
- Acórdão de 11 de março de 2007, processo n.º 02640/07, in <http://www.dgsi.pt>;

III. Pareceres

- Parecer do Ministério Público, Tribunal Administrativo Sul, de 8 de outubro de 2008, processo n.º 04355/08, in <http://www.dgsi.pt>;
- Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 27/97, de 20 de novembro de 1997, disponível in <http://www.dgsi.pt>;
- Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 47/96, de 31 de outubro, in <http://www.dgsi.pt>;

ANEXOS⁶⁰⁵

⁶⁰⁵ Os documentos anexos ao presente trabalho referem-se ao Município de Vila Verde e a sua utilização foi objeto de autorização por parte do município.

ANEXO I – *BalancedScorecard*/Divisão de Recursos Humanos

Divisão de Recursos Humanos_2011/1	Meta N-1	Meta N	Ponderação	Resultado	Classificação	Desvio	Data da última actualização
Classificação Global			100.00 %		79.79 % 	-20.21 % 	
Eficácia			40.00 %		121.18 % 	21.18 % 	
DRH-01-Avaliar a eficácia da formação ministrada em 2009 e 2010, até 31 de Dezembro de 2011			25.00 %		108.24 % 	8.24 % 	
DRH-I1.1-Data de entrega do relatório anual de avaliação da formação		31/12/2011	100.00 %	01/12/2011	108.24 % 	8.24 % 	2012-01-17
DRH-02-Elaborar curriculum do Município na parte relativa aos RH até 31 de Dezembro;			25.00 %		108.24 % 	8.24 % 	
DRH-I1.1-Data de entrega do documento		31/12/2011	100.00 %	01/12/2011	108.24 % 	8.24 % 	2012-01-17
DRH-03-Cumprir integralmente os prazos acordados para as principais actividades da Unidade Orgânica integrados no SGQ da responsabilidade dos RH			25.00 %		160.00 % 	60.00 % 	
DRH-I1.1-Nº de dias úteis para cumprimento dos prazos das actividades do SGQ		5	100.00 %	2	160.00 % 	60.00 % 	2012-01-17
DRH-04-Criar um mecanismo que potencie a afectação de recursos humanos através da mobilidade interna (i.é, dentro do Município de Vila Verde)			25.00 %		108.24 % 	8.24 % 	
DRH-I1.1-Prazo criação instrumento mobilidade		31/12/2011	100.00 %	01/12/2011	108.24 % 	8.24 % 	2012-01-17
Eficiência			30.00 %		(--)	(--)	
DRH-05-Promover, em parceria com o Gabinete de Educação, um plano de formação para auxiliares de acção educativa contratadas pela junta de freguesia, às quais compete assegurar a componente de apoio à família.			100.00 %		(--)	(--)	
DRH-I1.1-Elaborar o DNF e Caderno de Encargos		30/06/2011	50.00 %		(--)	(--)	2011-07-15

DRH-I2.1-Nº de acções de formação ministradas		2	50.00 %	4	200.00 %		100.00 %		2012-01-17
Qualidade			30.00 %		104.40 %		4.40 %		
DRH-O6-Rever integralmente o manual de acolhimento do colaborador			100.00 %		104.40 %		4.40 %		
DRH-I1.1-Data de entrega do manual de acolhimento do colaborador		31/12/2011	100.00 %	15/12/2011	104.40 %		4.40 %		2012-01-17

ANEXO II – QUAR do Município de Vila Verde

Ministério:	
Organismo:	Município de Vila Verde

Missão:
 Planear, organizar e executar as políticas municipais nos domínios urbanístico e do espaço público, da intervenção social e comunitária, da educação, ambiente, cultura e desporto, prestando serviços aos cidadãos, com vista à prossecução de uma qualidade de vida cada vez melhor.

Objectivos Estratégicos		
Designação	Meta 2011	Taxa Realização
OE1 - Melhorar o desempenho operacional e promover a modernização administrativa com reflexo na real e percecionada satisfação das necessidades e expectativas dos nossos clientes;		
OE2 - Aumentar a atratividade de novos investimentos para o concelho, com base numa melhor qualidade da resposta do Município aos investidores;		
OE3 - Optimizar os recursos do concelho e os investimentos a realizar alavancando-os no QREN e noutras oportunidades de financiamento;		
OE4 - Potenciar a criação de riqueza privilegiando os jovens empreendedores e o reforço da evolução tecnológica;		
OE5 - Melhorar a qualificação da população através da optimização das infraestruturas e serviços de apoio;		
OE6 - Implementar medidas de equilíbrio e de contenção financeira;		
OE7 - Promover o concelho como um destino turístico de excelência e estimular a permanência da população e a atração de novos habitantes para o concelho;		
OE8 - Valorizar os recursos locais, o enquadramento geográfico do concelho, a preservação do ambiente, assumindo-os como eixos prioritários no desenvolvimento sustentado.		

Objetivos operacionais											
	2009	2010	Meta 2011	Tolerância	Valor Crítico	Ponderação	Trimestre	Resultado	Classificação	Desvio	
Eficácia						40.00 %			(--)	(--)	
DRH-01-Avaliar a eficácia da formação ministrada em 2009 e 2010, até 31 de Dezembro de 2011						4.00 %			108.24 %		8.24 % 
DRH-I1-Data de entrega do relatório anual de avaliação da formação			31/12/2011	30		100.00 %	4	01/12/2011	108.24 %		8.24 % 
DRH-02-Elaborar curriculum do Município na parte relativa aos RH						3.00 %			108.24 %		8.24 % 

até 31 de Dezembro;										
DRH-I1-Data de entrega do documento		31/12/2011	30	100.00 %	4	01/12/2011	108.24 %		8.24 %	
DRH-03-Cumprir integralmente os prazos acordados para as principais atividades da Unidade Orgânica integrados no SGQ da responsabilidade dos RH				3.00 %			160.00 %		60.00 %	
DRH-I1-Nº de dias úteis para cumprimento dos prazos das atividades do SGQ		5	1	100.00 %	4	2	160.00 %		60.00 %	
DRH-04-Criar um mecanismo que potencie a afetação de recursos humanos através da mobilidade interna (i.é, dentro do Município de Vila Verde)				3.00 %			108.24 %		8.24 %	
DRH-I1-Prazo para criação de instrumento de mobilidade interna		31/12/2011	30	100.00 %	4	01/12/2011	108.24 %		8.24 %	
DJ-01-Reduzir o número de processos de contraordenação pendentes.				3.00 %			(--)		(--)	
DJ-I1-Percentagem de processos de contraordenações arquivados (n.º de processos de contraordenações arquivados) / (n.º total de processos de contraordenações + n.º processos entrados em 2011) x100		60 %	5	100.00 %			(--)		(--)	
DJ-02-Aumentar o número de processos findos com cobrança coerciva das dívidas ao Município em 20%.				3.00 %			(--)		(--)	
DJ-I1-Percentagem de processos concluídos com cobrança coerciva (nº de processos findos com cobranças) / (n.º total de processos pendentes em 1.1.2011 + nº de processos entrados em 2011) x 100		25 %	5	100.00 %			(--)		(--)	
DJ-03-Aumentar o número médio de processos de Contraordenações de				3.00 %			(--)		(--)	

Trânsito tramitados mensalmente em 10%.									
DJ-I1-Percentagem do aumento do nº médio de acesso à base de dados (n.º médio de 2011) / (n.º médio de 2010 + 10% do nº médio de 2010) x 100	80 %	5		35.00 %				(--)	(--)
DJ-I2-Percentagem do aumento do nº médio de preenchimento dos autos (n.º médio de 2011) / (n.º médio de 2010 + 5% do nº médio de 2010) x 100	80 %	5		30.00 %				(--)	(--)
DJ-I3-Percentagem do aumento do nº médio de notificações (n.º médio de 2011) / (n.º médio de 2010 + 10% do nº médio de 2010) x 100	80 %	5		35.00 %				(--)	(--)
DJ-04-Iniciar os processos de Expropriação nos 5 dias subsequentes à resolução.				3.00 %				(--)	(--)
DJ-I1-Percentagem do aumento do nº médio de processos iniciados em 5 dias após resolução (n.º médio de 2011) / (n.º médio de 2010 + 5% do nº médio de 2010) x 100	90 %	10		100.00 %				(--)	(--)
DOAD-01-Realizar o inventário físico do armazém até ao final do mês de Dezembro				3.00 %				(--)	(--)
DOAD-I1-Soma entre a meta referente à data de apresentação e o desvio de antecedência (+ 10% por cada semana) ou o desvio de atraso (-10% por cada semana)	31/12/2011	7		100.00 %				(--)	(--)
DOAD-02-Cumprir os prazos estabelecidos para as obras de maior relevância				3.00 %				(--)	(--)
DOAD-I1-% de obras para as quais o prazo (definido) foi cumprido (n.º de obras sem derrapagens temporais / n.º total de obras) x 100	80 %	5		100.00 %				(--)	(--)

DOAD-03-Realizar os registos dos trabalhadores e dos consumos das obras realizadas					3.00 %			(--)	(--)
DOAD-I1-% de processos analisados sem registos incompletos e/ou inadequados (n.º de processos sem falhas / n.º total de processos) x 100	90 %	5			100.00 %			(--)	(--)
DA-01-Garantir adequado tratamento dos espaços verdes					3.00 %			(--)	(--)
DA-I1-Data de aprovação do plano de conservação, manutenção e reorganização de espaços verdes	31/05/2011	31			40.00 %			(--)	(--)
DA-I2-Percentagem de ações executadas no prazo, tal como previsto no plano de conservação, manutenção e reorganização de espaços verdes	30 %	0			60.00 %			(--)	(--)
DA-02-Assegurar a exploração da rede de abastecimento de água e saneamento.					3.00 %			(--)	(--)
DA-I1-Percentagem de pedidos de ramais executados no prazo máximo de 29 dias (0 a 10 m).	66.66 %	0			50.00 %			(--)	(--)
DA-I2-Percentagem de contadores colocados no prazo máximo de 7 dias	66.66 %	0			50.00 %			(--)	(--)
DOT-01-Assegurar a análise técnica dos Dossiers que constituem o PDM em revisão em 10 dias úteis.					3.00 %			(--)	(--)
DOT-I1-% dos dossiers analisados e avaliados no prazo de 10 dias úteis	95 %	3			100.00 %			(--)	(--)
DOT-02-Assegurar uma resposta aos clientes em 5 dias úteis					3.00 %			(--)	(--)
DOT-I1-% de solicitações de clientes relativos a certidões de enquadramento no PDM, no prazo de 5 dias úteis	80 %	5			100.00 %			(--)	(--)

DOT-03-Assegurar a resposta às solicitações de outras unidades orgânicas e do Executivo em 15 dias úteis.				3.00 %				(--)	(--)
DOT-I1-% de prazos cumpridos na elaboração de informações sobre processos enviados por outras unidades orgânicas e/ou executivo, cujo prazo é de 15 dias úteis	85 %	10		100.00 %				(--)	(--)
DUE-01-Melhorar a resposta aos Pedidos de Licenciamento, em termos de prazos.				3.00 %				100.00 %	0.00 %  
DUE-I1-Percentagem de processos com proposta de decisão sobre projetos de arquitetura no prazo máximo de 24 dias.	70 %	5		100.00 %	4	70 %	100.00 %	0.00 %  	
DUE-02-Atingir as metas dos indicadores de eficácia implementados pelo Sistema de Gestão da Qualidade.				3.00 %				100.00 %	0.00 %  
DUE-I1-Percentagem de metas da qualidade cumpridas (n.º de metas cumpridas / n.º total de metas) x 100.	80 %	5		100.00 %	4	80 %	100.00 %	0.00 %  	
DAF-01-Elaborar o orçamento até ao dia 15.11.2011				3.00 %				100.00 %	0.00 %  
DAF-I1-Percentagem de informação recolhida junto das Unidades Orgânicas até 30.10.2011 (n.º de U.O. com entrega de informação até 30 Out. / n.º total de UO) x 100 .	80 %	5		50.00 %	4	80 %	100.00 %	0.00 %  	
DAF-I2-Data de entrega do Orçamento 15.11.2011	15/11/2011	4		50.00 %	4	15/11/2011	100.00 %	0.00 %  	
DAF-02-Garantir a contabilização de 90% faturas até ao final do mês seguinte.				3.00 %				111.11 %	11.11 %  
DAF-I1-Percentagem das faturas contabilizadas até ao final do mês seguinte (n.º de faturas contabilizadas até final mês seguinte / n.º total de faturas) x 100	90 %	5		100.00 %	4	100 %	111.11 %	11.11 %  	

DAF-03-Distribuir a documentação até ao dia útil seguinte à recepção.					3.00 %				111.11 %		11.11 %	
DAF-I1-Percentagem da documentação entregue até ao dia seguinte (n.º de documentos distribuídos até ao dia útil seguinte / n.º total de documentos recebidos) x 100	90 %	5			100.00 %	4	100 %		111.11 %		11.11 %	
DAF-04-Responder em 24h às requisições dirigidas ao arquivo para acesso aos processos administrativos de obras particulares.					3.00 %				125.00 %		25.00 %	
DAF-I1-Percentagem das requisições satisfeitas em 24h (n.º de requisições de acesso de obras particulares satisfeitas em 24h / n.º total de requisições de acesso aos processos de obras particulares) x 100	80 %	5			100.00 %	4	100 %		125.00 %		25.00 %	
DEPS-01-Assegurar a receção, análise e encaminhamento das solicitações em tempo útil;					3.00 %				(--)		(--)	
DEPS-I1-Nº de dias de resposta às solicitações da Educação, Associativismo, Acção Social, Cultura e Turismo;	9	4			100.00 %				(--)		(--)	
DEPS-02-Realizar de ações de carácter cultural, previstas no Plano Anual de Atividades da Unidade;					3.00 %				(--)		(--)	
DEPS-I1-% das ações planeadas, efetivamente realizadas	90 %	0			100.00 %				(--)		(--)	
DEPS-03-Prestar apoio social a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social;					3.00 %				(--)		(--)	
DEPS-I1- Nº de dias necessários à elaboração de relatórios decorrentes das visitas domiciliárias concluídos, sem erros, no âmbito do apoio à autoconstrução	10	5			50.00 %				(--)		(--)	

DEPS-I2-% de processos na CPCJ, com medidas de promoção e proteção aplicadas, decorrido o prazo de 3 meses após o consentimento da família;	80 %	0	50.00 %				(--)	(--)
DEPS-O4-Promover as ações de desenvolvimento educacional programadas pelo serviços			3.00 %				(--)	(--)
DEPS-I1-% das ações planeadas no domínio da educação, realizadas nos prazos definidos	90 %	0	100.00 %				(--)	(--)
DEPS-O5-Desenvolver iniciativas de reforço das parcerias institucionais no âmbito da Rede Social			3.00 %				(--)	(--)
DEPS-I1-% das iniciativas planeadas que foram cumpridas dentro dos prazos;	90 %	0	100.00 %				(--)	(--)
DPO-O1-Executar as principais atividades (projetos e levantamentos) nos prazos acordados com o executivo.			3.00 %				(--)	(--)
DPO-I1-% de atividades concluídas sobre o total de atividades solicitadas, no prazo acordado.	75 %	5	100.00 %				(--)	(--)
DPO-O2-Assegurar a resposta das solicitações/pedidos de informação á unidade orgânica.			3.00 %				(--)	(--)
DPO-I1-% de processos respondidos no total dos processos enviados, num prazo máximo de 10 dias.	80 %	5	100.00 %				(--)	(--)
USIQ-O1-Criar interfaces ou aplicações a incluir no Sistema de Informação Municipal			3.00 %				150.00 %	50.00 %  
USIQ-I1-N.º de interfaces e aplicações criadas ou migrações de sistemas existentes com melhoria comprovada no desempenho ou arréscimo de	2	2	100.00 %	4	3		150.00 %	50.00 %  

funcionalidades											
DFMT-01-Fiscalizar as obras particulares nos 3 meses seguintes à emissão do alvará de construção ou certidão de admissão de comunicação prévia.				3.00 %				113.75 %		13.75 %	
DFMT-I1- % de obras fiscalizadas nos 3 meses seguintes após alvará de construção ou certidão de comunicação prévia (n.º obras fiscalizadas nos 3 meses seguintes /n.º total de obras a fiscalizar) x 100.	80 %	10	100.00 %	4	91 %		113.75 %		13.75 %		
DFMT-02-Elaborar o Regulamento Municipal de Trânsito				3.00 %				108.41 %		8.41 %	
DFMT-I1- Elaboração do Regulamento Municipal de Trânsito até Novembro de 2011	30/11/2011	15	100.00 %	4	02/11/2011		108.41 %		8.41 %		
UIC-01-Contribuir para a promoção da política municipal de aposta na Tecnologia, Ciência, Inovação e Conhecimento				3.00 %				(--)		(--)	
UIC-I1-Assegurar a elaboração do cronograma de atividades relativas à instalação das valências tecnológicas no âmbito da construção da Casa do Conhecimento	31/01/2012	16	100.00 %					(--)		(--)	
Eficiência				30.00 %				(--)		(--)	
DRH-05-Promover, em parceria com o Gabinete de Educação, um plano de formação para auxiliares de ação educativa contratadas pela junta de freguesia, às quais compete assegurar a componente de apoio à família.				7.00 %				(--)		(--)	
DRH-I1-Elaborar o diagnóstico de necessidades de formação e o caderno de encargos	30/06/2011	15	50.00 %	2				(--)		(--)	
DRH-I2-Nº de ações de formação ministradas	2	1	50.00 %	4	4		200.00 %		100.00 %		

DJ-05-Reduzir os prazos de execução dos processos de aquisição e alienação.					7.00 %				(--)	(--)
DJ-I1-Percentagem de processos instruídos no prazo de 10 dias úteis após a resolução (n.º de processos instruídos em 10 dias úteis / n.º total de processos) x 100	90 %	5			50.00 %				(--)	(--)
DJ-I2-Percentagem de apresentações de registos no prazo de 5 dias úteis após a escritura (n.º de registos apresentados em 5 dias úteis / n.º total de registos apresentados) x 100	90 %	5			50.00 %				(--)	(--)
DOAD-04-Conceber processo de monitorização das obras de maior relevância até 30 de Junho.					7.00 %				(--)	(--)
DOAD-I1-Soma entre a meta referente à data de apresentação e o desvio de antecedência (+10% por cada semana) ou o desvio de atraso (-10% por cada semana)	30/06/2011	7			100.00 %				(--)	(--)
DA-03-Optimização da utilização dos recursos hídricos					7.00 %				(--)	(--)
DA-I1-Redução de perdas na rede pública de abastecimento de água	1 %	0			100.00 %				(--)	(--)
DOT-04-Actualizar a cartografia municipal no prazo máximo de 30 dias úteis após receber a informação (com base nos projetos municipais)					7.00 %				(--)	(--)
DOT-I1-% de informação da cartografia atualizada no prazo definido	80 %	5			100.00 %				(--)	(--)
DUE-03-Assegurar a organização interna dos processos.					7.00 %				112.50 %	12.50 % 
DUE-I1-Percentagem dos processos organizados e com informação atualizada. verificada	80 %	5		4	100.00 %	90 %			112.50 % 	12.50 % 

nas operações de controlo da qualidade interna												
DAF-05-Garantir a entrega ao Presidente do Plano de Pagamentos até ao dia 25 de cada mês.				7.00 %				111.11 %		11.11 %		
DAF-I1-Percentagem de meses com entrega até ao dia 25 (n.º de meses com entrega ao dia 25 / n.º total de meses) x 100	90 %	5		100.00 %	4	100 %		111.11 %		11.11 %		
DAF-06-Implementar 2 novas práticas para melhoria do atendimento.				7.00 %				100.00 %		0.00 %		
DAF-I1-Nº de novas práticas implementadas	2	1		100.00 %	4	2		100.00 %		0.00 %		
DEPS-06-Promover, em parceria com a Divisão Recursos Humanos, um plano de formação para auxiliares de ação educativa contratadas pela junta de freguesia, às quais compete assegurar a componente de apoio à família.				7.00 %				(--)		(--)		
DEPS-I1-Elaborar o diagnóstico de necessidades de formação e o caderno de encargos	30/06/2011	15		50.00 %				(--)		(--)		
DEPS-I2-Nº de ações de formação ministradas	2	1		50.00 %				(--)		(--)		
DPO-03-Concluir as empreitadas sem desvio financeiro face ao valor da proposta/contracto.				7.00 %				(--)		(--)		
DPO-I1-% de empreitadas concluídas sem desvio financeiro face ao valor da proposta/contracto.	70 %	10		100.00 %				(--)		(--)		
USIQ-02-Assegurar políticas de melhoria contínua pela reengenharia de processos				7.00 %				303.03 %		203.03 %		
USIQ-I1-Percentagem de procedimentos do SGQ revistos e reformulados à custa da modelação de processos recorrendo à notação BPMN	33 %	17		100.00 %	4	100 %		303.03 %		203.03 %		

UIC-O2-Contribuir para a operacionalização da estratégia da Casa do Conhecimento e para a sua diferenciação na rede de Casas do Conhecimento.				7.00 %			(--)	(--)	
UIC-I1-Elaborar a especificação do "Fab Lab", nas suas componentes hardware e software.		31/10/2011	31	100.00 %			(--)	(--)	
DFMT-O3-Realizar ações de melhoria contínua				8.00 %			103.53 %		3.53 % 
DFMT-I1-% de reengenharia de procedimentos, instruções de trabalho e documentos de apoio (n.º de medidas de reengenharia aplicadas / n.º total de procedimentos, instruções de trabalho e documentos) x 100		85 %	5	100.00 %	4	88 %	103.53 %		3.53 % 
UIC-O4-Aumentar o nível de interatividade da presença Internet do Município através da criação de novos serviços online.				8.00 %			(--)	(--)	
UIC-I1-Implementar novos serviços online no Portal ou na Plataforma de e-participação municipais.		2	1	100.00 %			(--)	(--)	
Qualidade				30.00 %			(--)	(--)	
DRH-O6-Rever integralmente o manual de acolhimento do colaborador				6.25 %			104.40 %		4.40 % 
DRH-I1-Data de entrega do manual de acolhimento do colaborador		31/12/2011	16	100.00 %	4	15/12/2011	104.40 %		4.40 % 
DJ-O6-Divulgar diariamente nos serviços municipais a legislação devidamente tratada e classificada.				6.25 %			(--)	(--)	
DJ-I1-Percentagem de publicitação interna semanal de legislação na página da WIKI (n.º de publicitações / n.º de semanas) x 100		90 %	5	50.00 %			(--)	(--)	
DJ-I2-Percentagem de emails de		90 %	5	50.00 %			(--)	(--)	

divulgação (n.º médio mensal de emails enviados) / (n.º de dias úteis x n.º de dirigentes) x 100									
DJ-07-Garantir o cumprimento dos prazos do modelo de gestão da qualidade.					6.25 %			(--)	(--)
DJ-I1-Nº de relatórios apresentados (somatório do n.º de dias úteis para apresentação: 10 x 12) / (somatório dos dias úteis entre o início de cada mês e a apresentação mensal do relatório) x 100	10	1			100.00 %			(--)	(--)
DOAD-05-Melhorar a qualidade das obras reduzindo a % de correções.					6.25 %			(--)	(--)
DOAD-I1-% das obras concluídas nas quais não se realizaram intervenções para corrigir erros de execução. (n.º de obras com correções/n.º total de obras)x 100.	85 %	5			100.00 %			(--)	(--)
DOAD-06-Elaborar planos de comunicação para as obras com influência direta na população e implementá-los com antecedência					6.25 %			(--)	(--)
DOAD-I1-% das obras com influência na população nas quais se elaboraram planos. (n.º de obras com plano/n.º total de obras com influência)x 100	80 %	5			100.00 %			(--)	(--)
DA-04-Promover a conservação da natureza, qualidade de vida e bem estar da população.					6.25 %			(--)	(--)
DA-I1-Data de aprovação do plano de educação ambiental.	31/05/2011	31			30.00 %			(--)	(--)
DA-I2-Percentagem de ações executadas no prazo, tal como previsto no plano de educação ambiental.	30 %	0			40.00 %			(--)	(--)

DA-I3-Aumento da coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos.	5 %	0	30.00 %				(--)	(--)	
DOT-05-Melhorar a satisfação dos clientes			6.25 %				(--)	(--)	
DOT-I1-% de clientes satisfeitos com a qualidade do serviço de atendimento no âmbito da consulta do PDM	80 %	5	100.00 %				(--)	(--)	
DOT-06-Conceber o processo de monitorização do PDM até 30 de Novembro de 2011			6.25 %				(--)	(--)	
DOT-I1-Soma entre a meta referente à data de apresentação e o desvio de antecedência (+10% por cada semana) ou o desvio de atraso (-10% por cada semana)	100 %	10	100.00 %				(--)	(--)	
DUE-04-Melhorar a satisfação dos clientes			6.25 %				111.29 %	11.29 %	↑
DUE-I1-Percentagem de clientes satisfeitos com a qualidade da intervenção da Divisão.	70 %	5	100.00 %	4	77.9 %		111.29 %	11.29 %	↑
DUE-05-Melhorar a análise e decisão aos pedidos de licenciamento			6.25 %				200.00 %	100.00 %	↑
DUE-I1-Percentagem das decisões sobre pedidos de licenciamento reclamados com reclamação aceite internamente	10 %	5	100.00 %	4	0 %		200.00 %	100.00 %	↑
DAF-07-Melhorar a qualidade de resposta aos clientes garantindo a sua satisfação e reduzindo o número de reclamações.			6.25 %				100.00 %	0.00 %	→
DAF-I1-Percentagem de questionários com respondidos com "BOM" (N.º de questionários com "BOM" / N.º total de questionários respondidos) x 100	80 %	5	100.00 %	4	80 %		100.00 %	0.00 %	→
DEPS-07-Assegurar a satisfação dos munícipes e instituições.			6.25 %				(--)	(--)	

relativamente aos serviços prestados									
DEPS-I1-% de respostas obtidas nos níveis 4 e 5, nos inquéritos distribuídos aos munícipes utilizadores dos Serviços da Biblioteca	70 %	10		50.00 %				(--)	(--)
DEPS-I2-% de respostas obtidas nos níveis 4 e 5, nos inquéritos distribuídos às instituições parceiras, no domínio da Educação	70 %	10		50.00 %				(--)	(--)
DPO-04-Implementar o Sistema de Gestão da Qualidade na Unidade Orgânica				6.25 %				(--)	(--)
DPO-I1-Data de conclusão do Processo	30/11/2011	14		100.00 %				(--)	(--)
USIQ-03-Consolidar o sistema de Gestão da Qualidade				6.25 %				275.00 %	175.00 % 
USIQ-I1-Número de meses onde o indicador "Cumprimento de objetivos do processo de Gestão" atingiu a meta de 80%	4	3		100.00 %	4	11		275.00 %	175.00 % 
UIC-03-Implementar uma política de qualidade de serviço no contexto das valências a implementar na Casa do Conhecimento				6.25 %				(--)	(--)
UIC-I1.1-Proceder à atualização do Plano Estratégico da Casa do Conhecimento"	31/12/2011	31		100.00 %				(--)	(--)
DFMT-04-Realizar as atividades para atingir as metas dos indicadores implementados pelo SGQ				6.25 %				(--)	(--)
DFMT-I1-N.º de meses onde os objetivos do processo FV foram cumpridos	7	0		100.00 %				(--)	(--)

ANEXO III – Diagnóstico de Necessidades de Formação



Diagnóstico de necessidades de formação

Para que a nossa oferta formativa vá de encontro às necessidades dos formandos é indispensável fazer um levantamento dessas necessidades junto dos diferentes grupos profissionais. Assim, este questionário enquadra-se no processo de diagnóstico de necessidades de formação que a Divisão de Recursos Humanos está a desenvolver com vista à elaboração do seu plano de formação, que assenta, sobretudo, na ficha de auto-avaliação e de avaliação do SIADAP.

0% 100%

A preencher pelo colaborador:

1: *Nome:

2: *Idade:

Neste campo só se aceitam números

3: E-mail:

4: *Habilitações Literárias:

Escolha uma das seguintes respostas

- Ensino Básico
 Ensino Secundário
 Ensino Superior

5: *Categoria:

Escolha uma das seguintes respostas

- Dirigente
 Técnico Superior
 Assistente Técnico/Coordenador Técnico
 Carreira Subsistente (Educadora de Infância, Especialista Informático, Técnico Informático, Fiscal de Obra ou Fiscal Municipal)
 Assistente Operacional / Encarregado Operacional / Encarregado Geral Operacional

6: *Unidade Orgânica:

Escolha uma das seguintes respostas

Por favor, seleccione...

7: *Vinculo:

Escolha uma das seguintes respostas

Contrato por tempo indeterminado
 Contrato por tempo determinado
 Outro:

8: *Em que domínios considera que a formação pode ajudá-lo a melhorar o desempenho das suas funções:

	Concordo	Discordo	Não Aplicável
Na utilização dos equipamentos informáticos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aumentando a eficiência e eficácia do serviço prestado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Facilitando o trabalho da equipa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Melhorando a relação com os clientes externos/interiores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Permitindo maior autonomia e organização na execução do trabalho	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Permitindo maior abertura à mudança e inovação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Optimizando os recursos materiais e financeiros	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Diminuindo os acidentes de trabalho	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Facilitando a actualização de técnicas e práticas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

? Classifique de acordo com a chave "Concordo", "Discordo" e "Não Aplicável"

9: *Indique pelo menos três áreas de formação que sejam cruciais para o cumprimento das competências a demonstrar/adquirir/desenvolver:

9.1 Acção de formação 1:

9.1.1: *Escolha a competência a demonstrar para a acção de formação 1.
Escolha uma das seguintes respostas:

Por favor, seleccione...

9.2: *Acção de formação 2:

9.2.1: *Escolha a competência a demonstrar para a acção de formação 2.
Escolha uma das seguintes respostas:

Por favor, seleccione...

9.3: *Acção de formação 3:

9.3.1: *Escolha a competência a demonstrar para a acção de formação 3.
Escolha uma das seguintes respostas:

Por favor, seleccione...

9.4: Acção de formação 4:

9.4.1: Escolha a competência a demonstrar para a ação de formação 4. <i>Escolha uma das seguintes respostas</i>
Por favor, seleccione...
9.5: Ação de formação 5:
<input type="text"/>
9.5.1: Escolha a competência a demonstrar para a ação de formação 5. <i>Escolha uma das seguintes respostas</i>
Por favor, seleccione...
9.6: Ação de formação 6:
<input type="text"/>
9.6.1: Escolha a competência a demonstrar para a ação de formação 6. <i>Escolha uma das seguintes respostas</i>
Por favor, seleccione...
10: Comentários/Sugestões
<input type="text"/>
<input data-bbox="703 1144 794 1167" type="button" value=" << Anterior "/> <input data-bbox="823 1144 898 1167" type="button" value=" Submeter "/>
<input data-bbox="724 1184 877 1207" type="button" value=" Sair e limpar inquérito "/>
<input data-bbox="724 1223 877 1245" type="button" value=" Continuar mais tarde "/>