

**Parecer n.º 327/2012**

**Data:** 2012.10.016

**Processo n.º 343/2012**

**Queixa de:** Beatriz Maria de Oliveira Duarte Rosa

**Entidade requerida:** Diretora Regional de Educação do Centro

## **I - Factos e pedido**

1. Beatriz Maria de Oliveira Duarte Rosa “ (...) *técnica superior (...) notificada da classificação de serviço referente ao ano de 2011 (...) não se conformando com essa classificação e pretendendo reagir nos termos legais, solicita (...) a consulta do processo de classificação de todos aqueles que com a requerente partilham a distribuição de quotas, a fim de poder eventualmente fundamentar a sua defesa em processo de impugnação, quer graciosa, quer contenciosa (...)* ”.
2. Em resposta, a Diretora Regional de Educação do Centro remeteu à requerente via postal “ (...) *a grelha de avaliação respeitante à DSPGR – Direção de Serviços de Planeamento e Gestão de Rede (...)* ”.
3. Por considerar que não foi dada satisfação ao pedido formulado no exercício do direito de acesso a requerente “ (...) *apresentou insistência, junto da referida Senhora Diretora, para que lhe fosse facultada a consulta do processo, pedido que, até à presente data, não foi satisfeito (...)* ”.
4. Convidada a pronunciar-se, a entidade requerida disse que “ (...) *face aos inúmeros pedidos exatamente iguais, entrados no serviço e tendo em vista a operacionalização do que era solicitado, foram efetuadas reuniões com cada um dos subscritores, no sentido de apurar o que efetivamente pretendiam obter, em termos de documentação, tendo em conta o elevado número de cópias e documentação a reproduzir (...) a autora da presente queixa, à data de tais reuniões encontrava-se de férias, pelo que lhe foi efetivamente remetida através de ofício, a grelha resumo dos dados a que se referia o citado pedido (...) estamos a dar tratamento ao solicitado (...) a circunstância de ainda não ter obtido resposta, prende-se apenas e só com o facto de, por um lado, o processo ainda não estar completamente fechado em termos de homologação e impugnações e, por outro lado, o elevado número de documentação solicitada e cuja reprodução implica algum tempo para o efeito (...)* ”.
5. Em contacto telefónico, a entidade requerida esclareceu que “*in casu*” o procedimento de avaliação do desempenho relativo ao ano de 2011 encontra-se findo, tendo sido homologadas todas as avaliações de desempenho da unidade

nuclear Direção de Serviços de Planeamento e Gestão da Rede (DSPGR) da Direção Regional de Educação do Centro (DREC) à qual pertencia a requerente.

## II - Apreciação jurídica

1. A entidade requerida encontra-se sujeita à Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização (LADA). É o que resulta do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), deste diploma, ao qual se referem os preceitos adiante citados sem qualquer outra referência.

2. Resulta da informação facultada pela DREC que o procedimento de avaliação está findo.

Estamos perante uma situação de acesso não procedimental.

Esta é uma questão importante, porquanto, de acordo com o n.º 3 do artigo 6º, “o acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos pode ser diferido até à tomada da decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração”.

3. O artigo 5º estabelece a regra geral de que “[t]odos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo”.

Assim, o regime de acesso a documentos não nominativos é generalizado e livre.

4. Quanto a documentos administrativos de carácter nominativo, isto é, aqueles que, nos termos da alínea b), do n.º 1, do artigo 3.º, contenham, “acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada”, a sua comunicação é feita ao próprio ou, de acordo com o n.º 5 do artigo 6.º, a terceiro “munido de autorização escrita da pessoa a quem os dados digam respeito” ou que demonstre “interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”.

Esta Comissão, chamada com frequência a pronunciar-se sobre a noção de documentos nominativos, tem entendido que, no quadro da LADA, serão de classificar como tais aqueles que revelem informação do foro íntimo de um indivíduo, como, por exemplo, a sua informação genética ou de saúde, a que se prenda com a sua vida sexual, a relativa às suas convicções ou filiações filosóficas, políticas, religiosas, partidárias ou sindicais, a que contenha opiniões sobre a pessoa, nomeadamente, as expressas em processos de averiguações, de inquérito ou

disciplinares, ou a que traduza descontos no respectivo vencimento, feitos não *ope legis*, mas *ope voluntatis* ou na sequência de decisão judicial.

Não são, pois, documentos nominativos aqueles que apenas revelem o nome, a filiação, os números de bilhete de identidade ou de contribuinte fiscal, igualmente, não terá carácter nominativo um atestado médico que só refira que certa pessoa se encontra doente e a duração previsível da doença, sem que indique a concreta enfermidade de que sofre, a sua etiologia ou o tratamento ministrado.

5. No entanto, mesmo quando os documentos tenham natureza nominativa, o acesso aos mesmos não poderá ser denegado a um terceiro, desde que, como determina o n.º 7 do artigo 6.º, seja viável a sua *comunicação parcial*, isto é, desde que “*seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada*”.
6. Registe-se, ainda, que as restrições ao direito de acesso a que se refere o artigo 6.º devem ser interpretadas restritivamente, de modo a não frustrar de modo desproporcionado o aludido princípio do acesso livre e incondicionado.
7. Visto, ainda que em termos gerais, o regime de acesso previsto na LADA, cumpre agora apreciar a questão concreta colocada pelo requerente. Ela prende-se, recorde-se, com a possibilidade de acesso, a documentos relativos à avaliação do desempenho de terceiros, mais concretamente “*a consulta do processo de classificação de todos aqueles que com a requerente partilham a distribuição de quotas*”.
8. A questão de fundo foi já objeto de vários Pareceres da CADA, veja-se a propósito o Parecer n.º 265/2011<sup>1</sup>:

“ (...)

8. O problema da confidencialidade da avaliação do desempenho foi já objecto de vários Pareceres desta Comissão.

Como sublinhou a CADA no recente Parecer n.º 232/2011, de 13 de Julho (Processo n.º 300/2011):

“ (...)

*Chamada, com frequência, a dar parecer sobre o acesso a informação produzida e/ou detida pela Administração Pública, esta Comissão tem considerado que, no quadro da LADA, a informação relativa a múltiplos aspectos decorrentes da relação jurídica de emprego público, v.g., recrutamento, carreiras, mobilidade, regime de remunerações, avaliação de desempenho ou outros juízos funcionais,*

---

<sup>1</sup> Disponível em [www.cada.pt](http://www.cada.pt) como os adiante citados

*e respectivos procedimentos que no seu âmbito se desenvolvam, é de acesso livre e generalizado.*

*(...) ”.*

*Assim, porque a pretendida informação não contende com a reserva da intimidade da vida privada de quem quer que seja, o documento que a contenha é um documento de acesso incondicionado.*

9. *Todavia, e não obstante o que acaba de ser referido, afigura-se conveniente apreciar de forma mais desenvolvida a questão do acesso a documentos relativos à avaliação do desempenho.*

*A Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, diploma que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, consagra, no seu artigo 44º, a regra da confidencialidade.*

*O artigo citado é do seguinte teor:*

*“1 - As menções qualitativas e respectiva quantificação quando fundamentam, no ano em que são atribuídas, a mudança de posição remuneratória na carreira ou a atribuição de prémio de desempenho são objecto de publicitação, bem como as menções qualitativas anteriores que tenham sido atribuídas e que contribuam para tal fundamentação.*

*2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior e de outros casos de publicitação previstos na presente lei, os procedimentos relativos ao SIADAP 3 têm carácter confidencial, devendo os instrumentos de avaliação de cada trabalhador ser arquivados no respectivo processo individual.*

*3 - Com excepção do avaliado, todos os intervenientes no processo de avaliação bem como os que, em virtude do exercício das suas funções, tenham conhecimento do mesmo ficam sujeitos ao dever de sigilo.*

*4 - O acesso à documentação relativa ao SIADAP 3 subordina-se ao disposto no Código do Procedimento Administrativo e à legislação relativa ao acesso a documentos administrativos.”*

*Os documentos relativos à avaliação do desempenho podem, é certo, conter juízos opinativos sobre certa pessoa; é, até, comum que assim aconteça.*

*Todavia, tem sido entendido pela CADA, nomeadamente nos seus Pareceres n.º 184/2008, de 2 de Julho (Processo n.º 203/2008), n.º 198/2008, de 23 de Julho (Processo n.º 219/2008), n.º 319/2008, de 17 de Dezembro (Processo n.º 414/2008), n.º 70/2009, de 1 de Abril (Processo n.º 39/2009), n.º 10/2010, de 27 de Janeiro (Processo n.º 448/2009), n.º 168/2011, de 11 de Maio (Processo n.º*

217/2011) e n.º 232/2011, de 13 de Julho (Processo n.º 300/2011) que não existem, em regra, motivos para inviabilizar o acesso por terceiros a documentos que insiram este tipo de juízos.

É que não está em causa a reserva da intimidade da vida privada; do que se trata é apenas do conhecimento de apreciações ou juízos meramente funcionais, isto é, decorrentes do exercício de funções por parte do(s) avaliado(s).

E, se for esse o caso, tal informação é acessível por terceiros, mesmo sem a autorização escrita dos visados.

Portanto, se a documentação da avaliação do desempenho contiver, como é normal suceder, apenas apreciações de natureza funcional, será acessível a qualquer pessoa e sem restrições, ou seja, será acessível mesmo por quem não demonstre ser portador de um “interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”.

10. Sobre a conjugação da LADA com a legislação respeitante à avaliação dos trabalhadores da Administração Pública, a CADA no mencionado Parecer n.º 184/2008 afirmou o seguinte:

“(…)

A LADA operou três efeitos favoráveis a um justo equilíbrio entre a transparência e a protecção da intimidade da vida privada:

- a) A LADA tornou inequivocamente dispensável a demonstração de um interesse juridicamente atendível no acesso a documentos, na parte em que contenham dados públicos (ou publicitáveis, por não terem carácter pessoal);
- b) A LADA viabilizou o acesso a dados não pessoais (ou «neutros», como datas de actos e/ou factos), por não contundirem com a reserva da intimidade da vida privada;
- c) A LADA não afectou a regra da confidencialidade de informação que recaia no quadro da reserva da intimidade da vida privada; mas, como regra que é, sofre excepções; e assim sucederá quando, na ponderação de interesses em confronto, a CADA reconheça que alguém é portador de um interesse directo, pessoal e legítimo no acesso a documentos inserindo dados pessoais relativos a terceiros.

(…) ”.

11. Aliás, neste sentido aponta o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 21 de Setembro de 2010 (Processo 0562/10), que considera a este respeito o seguinte:

“(…)

*[N]ão existe nos autos qualquer elemento que aponte para a existência, no relatório em causa, de qualquer apreciação, juízo de valor ou informação sobre a vida privada de qualquer pessoa singular, antes resultando claramente que as apreciações existentes se reportam ao grau de cumprimento das recomendações efectuadas às entidades auditadas (...), pelo que consubstanciam informações funcionais, porque referentes ao exercício de funções públicas e não à reserva da intimidade da vida privada dos dirigentes ou trabalhadores dos institutos em causa.*

*(...) ”.*

*Também o Acórdão proferido, em 20 de Maio de 2010, pelo Tribunal Central Administrativo Sul (Processo n.º 06190/10), refere, designadamente, que:*

“(…)

*[I]ntegram documentos nominativos as apreciações, juízos de valor e informações abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada.*

*Mas não integram informação nominativa as apreciações, juízos de valor e informações funcionais, porque referentes ao exercício de funções públicas e não à reserva da intimidade da vida privada. Assim, não integra informação nominativa o documento do qual conste, acerca de pessoa singular, apreciação, juízo de valor ou informação não abrangidos pela reserva da intimidade da vida privada (alínea b do n.º 1 do artigo 3º).*

*E, como bem refere o Mº Pº, o mesmo sucede nas apreciações e juízos de valor emitidos no percurso escolar dos alunos ou no quadro dos processos de contratação pública ou quando se refere que certo funcionário faltou ao serviço durante x dias, quando cumpriu ou não cumpriu certas obrigações legais.*

*Assim sendo, muito menos se poderão ter por excluídas do arquivo aberto informações que constarão do relatório em causa nos autos, relativas ao cumprimento de obrigações legais, por parte de institutos públicos.”*

*(...) ”.*

12. *Note-se, ainda, que o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, respeitante ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, consagra também esta solução: efectivamente, nele apenas se restringe expressamente o acesso aos documentos cuja divulgação possa prejudicar a protecção “da vida*

*privada e a integridade do indivíduo” [cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do citado Regulamento].*

13. *Por conseguinte, de acordo com o quadro legal, a doutrina e a jurisprudência acima expostos, se os documentos relativos aos procedimentos de avaliação contiverem apenas apreciações de natureza funcional, eles não serão documentos nominativos, sendo, pois, de acesso livre e generalizado.*

14. *O acesso foi pedido pelos avaliadores da DSAJAL. E deverá ser-lhes facultado até para que possam verificar se foram respeitados os princípios da igualdade e da relatividade nas mencionadas classificações.*

*No entanto, se da documentação pretendida porventura constarem, para além dos juízos opinativos de carácter profissional, informações de natureza nominativa referentes a terceiros (os avaliados), elas não deverão ser disponibilizadas aos requerentes, que, ao que resulta dos autos, não demonstram, quanto a estas, ser portadores de um “interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade” (artigo 6º, n.º 5).*

15. *Diferente seria a solução se o pedido tivesse sido formulado pelos próprios avaliados. Estes, por terem um “interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”, poderiam aceder não apenas à informação de natureza funcional, mas também à informação nominativa eventualmente existente e referente aos trabalhadores a quem foi atribuída a menção de relevante, desde que essa informação nominativa tivesse interferido na classificação atribuída aos avaliados da DSAJAL e da DSF no âmbito do procedimento de avaliação do desempenho.*

*(...) ”.*

9. Assim e pelos fundamentos expostos, ainda que dos documentos inerentes à avaliação do desempenho porventura constem informações de natureza nominativa referentes a terceiros, a requerente, tendo sido avaliada no âmbito do mesmo procedimento, terá o direito de a elas aceder, na medida em que tenham interferido na classificação final que lhe foi atribuída no quadro da avaliação do seu desempenho.

A requerente é portadora de um “interesse directo, pessoal e legítimo suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade”.

E, portanto, será pelo acesso a toda essa documentação que a requerente poderá verificar se foram respeitados os princípios da igualdade e da relatividade nas

mencionadas classificações e, assim, decidir de forma esclarecida, se, e em que termos, há-de fazer uso dos meios de impugnação procedimentais e processuais que a lei lhe faculta.

10. Note-se, no entanto, que, como dispõe o artigo 8.º, n.º 2, *“os documentos nominativos comunicados a terceiros não podem ser utilizados para fins diversos dos que determinam o acesso, sob pena de responsabilidade por perdas e danos, nos termos legais”*.
11. Sobre *“o elevado número de documentação solicitada e cuja reprodução implica algum tempo para o efeito”* referido pela entidade requerida, estatui o artigo 11.º, n.º 1 que *“[o] acesso aos documentos administrativos exerce-se através dos seguintes meios, conforme opção do requerente: a) consulta gratuita, efectuada nos serviços que os detêm; b) reprodução por fotocópia ou por qualquer meio técnico, designadamente visual, sonoro ou electrónico; c) certidão”*, sendo que, no caso *“sub judice”* a requerente optou pela consulta gratuita efectuada no serviço, devendo pois a entidade requerida respeitar a vontade manifestada.

### **III - Conclusão**

Em razão do exposto, deve ser facultado o acesso integral aos documentos relativos à avaliação do desempenho de todos aqueles que com a requerente partilham a distribuição de quotas, na forma de acesso escolhida pela requerente.

Comunique-se.

Lisboa, 16 de outubro de 2012

Helena Delgado António (Relatora) - Pedro Delgado Alves - David Duarte - Maria Eduarda Azevedo - Paulo Moura Pinheiro - Antero Rôlo (com declaração de voto) - Renato Gonçalves - Artur Trindade - João Perry da Câmara - António José Pimpão (Presidente)

### **Declaração de voto**

Apesar de concordar com a generalidade do parecer, *máxime* com o concluído, entendo dever fazer a presente declaração de voto, porquanto não concordo com a doutrina defendida no ponto 8 de II. Apreciação jurídica.



Estando perante questões de acesso a documentos respeitantes à avaliação de desempenho de trabalhadores que exercem funções públicas, entendo que a CADA deve respeitar, no caso em apreço, aliás, como é referido, a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação de desempenho na administração pública (SIADAP), e em especial relativamente à forma da publicidade da avaliação de desempenho relativa à avaliação dos trabalhadores (SIADAP 3) prevista no seu artigo 44.º. Sendo que no n.º 2 deste, se estabelece, como regra, relativamente a todo o processo de avaliação, a confidencialidade. Aliás, o legislador repete as mesmas regras nos vários diplomas respeitantes à avaliação de desempenho dos vários corpos de trabalhadores da administração pública.

É no n.º 4 daquele artigo que se dita a aplicação "supletiva" da LADA.

Ora, diz-nos a alínea b), do n.º 1, do artigo 3.º da LADA, que se considera documento nominativo, aquele "que contenha, acerca de pessoa singular, identificada ou identificável, apreciação ou juízo de valor, ou informação abrangida pela reserva da intimidade da vida privada". As fichas de avaliação dos trabalhadores que exercem funções públicas contêm apreciações e juízos de valor, efetivamente e na generalidade sobre o seu desempenho profissional, mas também sobre o seu modo de ser e de entrega ao trabalho. De alguma forma quantificam a personalidade do trabalhador na sua relação com os colegas, chefias, "fornecedores e clientes". Fazem transparecer a sua personalidade, a pessoa que o trabalhador é. Os direitos de personalidade são, constitucionalmente, considerados fundamentais, só disponíveis pelo próprio e socialmente defensáveis de qualquer agressão gratuita.

Para aceder a documentos que contenham informação daquela índole, nos termos LADA, só tem legitimidade o próprio titular, um terceiro desde que autorizado por aquele ou, não tendo dele autorização, demonstre interesse direto, pessoal e legítimo, suficientemente relevante segundo o princípio da proporcionalidade - é esta, a meu ver, a circunstância que acontece no presente caso (conferir o n.º 5 do artigo 6.º).

Ora, no meu entender, a CADA ao entender no sentido exatamente oposto incorre na não aplicação das normas da LADA e do SIADAP.

a) Antero Fernandes Rôlo

