

Parecer n.º 337/2021

Processo n.º 642/2021

Entidade consulente: Agrupamento de Escolas de Ansião

I - Factos e pedido

1. A Diretora do Agrupamento de Escolas de Ansião expôs à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) o seguinte:

«Decorrente do processo de Avaliação de Desempenho Docente 2020/2021, alguns docentes deste Agrupamento solicitam documentos à presidente da SADD (Secção de Avaliação do Desempenho Docente), tendo como finalidade eventual reclamação relativa à classificação de avaliação atribuída pela SADD e como fundamento a transparência do processo de avaliação.

No caso concreto, uma docente requer, entre outros documentos/informações, a identificação dos docentes a quem foi atribuída a menção de Excelente e de Muito Bom; o acesso à ficha com os descritores e respetiva pontuação, dos docentes classificados com menção de Excelente e Muito Bom; o parecer do(s) Avaliador(es) Externo(s) sobre a avaliação de cada um dos docentes que obteve a menção de Excelente e Muito Bom.

Considerando que a CADA (Comissão de Acesso a Documentos Administrativos) se traduz no órgão com competência específicas na matéria;

Considerando que nos termos da alínea e), do n.º 1, do art.º 15.º da LADA (Lei de acesso a Documentos Administrativos), aprovada pela Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto determina que "A entidade a quem foi dirigido o requerimento de acesso a um documento administrativo deve, no prazo de 10 dias: (...) Expor à CADA quaisquer dúvidas que tenha sobre a decisão a proferir, a fim de esta entidade emitir parecer.";

Considerando que está em causa o acesso a documentos administrativos ("...o acesso à ficha com os descritores e respetiva pontuação, dos docentes classificados com menção de Excelente e Muito Bom; o parecer do(s) Avaliador(es) Externo(s) sobre a avaliação de cada um dos docentes que obteve a menção de Excelente e Muito Bom...");

Considerando que a CADA (Comissão de Acesso a Documentos Administrativos) se traduz no órgão com competência específicas na matéria;

Sou a solicitar esclarecimentos sobre o procedimento a tomar relativamente a esta matéria, no sentido de dar ou não provimento ao requerimento, à luz do Regulamento da Proteção de Dados».

2. A consulente juntou o pedido de acesso e o correio eletrónico enviado à requerente com o seguinte teor: *«por suscitar dúvidas, à luz do Regulamento da Proteção de Dados, foi pedido esclarecimento à DGESTE, relativo ao envio dos documentos referidos nos pontos 7., 8., 10., e 11. do requerimento (...) de acordo com o parecer daquela entidade a questão deveria ser colocada junto da CADA»,* o que faz.
3. No pedido de acesso, na parte que aqui releva, é requerido: *«(...) 7. Identificação dos docentes a quem foi atribuída a menção de “Excelente” e de “Muito Bom”; 8. Acesso à pontuação que obteve cada docente com a menção de “Excelente” e de “Muito Bom” (...) 10. Acesso à avaliação interna (ficha com os descritores e respetiva pontuação) dos docentes classificados com a menção de “Excelente” e de “Muito Bom”; 11. Parecer do Avaliador (a) Externo/a sobre o(s) Relatório(s) de Autoavaliação do desempenho dos docentes classificados com a menção de “Excelente” e de “Muito Bom”»* e tem *«por finalidade a defesa da transparência, justiça e equidade no processo de avaliação do desempenho em que me considero lesada, e decorre dos preceitos de acesso aos documentos administrativos e publicidade do processo».*

II - Apreciação jurídica

1. A CADA aprecia o pedido da entidade nos termos do disposto dos artigos 15.º, n.º 1, e), e 30.º, n.º 1, c), da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprovou o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos (LADA).
2. Os documentos em causa integram o conceito de *«documento administrativo»* previsto no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea iv), da LADA, referindo-se à gestão de recursos humanos da entidade, em concreto, a procedimento de avaliação de desempenho.

3. Sobre matéria idêntica à que vem suscitada veja-se o parecer da CADA n.º 337/2019, cuja doutrina é reiterada em muitos outros pareceres, designadamente, n.ºs 79/2021, 130/2021, 131/2021, 199/2021 e 256/2021, alguns referidos pela própria requerente do acesso, disponíveis, como todos, em www.cada.pt. No parecer n.º 337/2019, diz-se:

«(...) 3. É verdade que o «processo de avaliação» dos docentes está sujeito a confidencialidade. Dispõe o artigo 49.º do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril, com a redação atual: «1- Sem prejuízo das regras de publicidade previstas no presente Estatuto, o processo de avaliação tem carácter confidencial, devendo os instrumentos de avaliação de cada docente ser arquivados no respectivo processo individual./2 - Todos os intervenientes no processo, à excepção do avaliado, ficam obrigados ao dever de sigilo sobre a matéria./3 - Anualmente, e após conclusão do processo de avaliação, são divulgados na escola os resultados globais da avaliação do desempenho mediante informação não nominativa contendo o número de menções globalmente atribuídas ao pessoal docente, bem como o número de docentes não sujeitos à avaliação do desempenho».

4. Esse regime de confidencialidade é, essencialmente, equivalente ao regime de confidencialidade do processo de avaliação de desempenho de trabalhadores no exercício de funções públicas, previsto na Lei n.º 66-B/2007, de 28/12; por isso, são transponíveis para a presente consulta as considerações expendidas por esta Comissão no Parecer n.º 181/2019 (acessível, como todos, em www.cada.pt), que aqui se transcrevem:

“ (...) 1. A CADA tem vindo a pronunciar-se sobre o acesso a documentação produzida no âmbito do procedimento de avaliação de desempenho de trabalhadores no exercício de funções públicas, previsto na Lei n.º 66-B/2007, de 28/12, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP) - podem ver-se, considerando apenas o presente ano e o de 2018, e a título de exemplo, os pareceres 188, 262, 342, 346,

404, de 2018 e 48/2019, (todos os pareceres da CADA acessíveis em www.cada.pt).

2. Tem estado, em geral, em equação a conjugação da regra da confidencialidade exarada no artigo 44.º da Lei n.º 66-B/2007 com as disposições sobre acesso contempladas nas leis de acesso a documentação administrativa, presentemente a Lei n.º 26/ 2016, de 22 de agosto (LADA). (...)

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

5. Prevê-se, pois, casos de publicitação obrigatória, situações de confidencialidade e uma subordinação genérica ao CPA e LADA.

6. Deve, desde logo, perceber-se que a confidencialidade sinalizada no número 2 do referido art.º 44º reporta-se ao que a cada trabalhador diga respeito. É a confidencialidade do instrumento de avaliação de cada trabalhador, que fica arquivado no respetivo processo individual. (...)

9. O mesmo se diga quanto às reclamações e pedidos de parecer à comissão paritária, sendo que a esta cabe, precisamente, apreciar

proposta de avaliação a pedido de trabalhador avaliado (artigos 58.º e 70.º do SIADAP).

10. Aqui torna-se necessário, mais uma vez, conjugar o acesso a esses documentos com o regime do CPA ou da LADA, consoante as circunstâncias.

11. Ora, na vertente de apreciação concreta de trabalhadores, essas atas contêm dados pessoais, constituindo, por isso, documentos nominativos (cf. art.º 3º, nº 1 alínea b) da LADA e art.º 4º, nº 1 do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados).

12. O acesso por terceiro aos documentos nominativos sem o consentimento do titular dos dados só é admissível (cf. n.º 5 do art. 6.º da LADA): «b) Se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido e suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação.»

13. Como decorre dos pareceres supra enunciados, a CADA, mais recentemente, tem entendido que as atas do Conselho Coordenador de Avaliação, nesses segmentos, podem «pelo menos, ser do conhecimento dos trabalhadores que integram o mesmo procedimento avaliativo e que delas tenham necessidade para impugnar as sua próprias avaliações» - parecer nº 48/2019; que «é cognoscível pelo requerente a informação nominativa exarada naquelas atas, desde que se reporte a pessoas do mesmo grupo profissional que o seu e desde que tenha pesado na menção atribuída» - parecer n.º 404/2018. Doutrina que vale, pelas mesmas razões para o que releva da comissão paritária.

14. Este entendimento parece ser aquele que melhor articula o regime do SIADAP com o da LADA.

15. Sendo assim, o acesso a essas atas e a outros documentos indicados na consulta não é de acesso livre e irrestrito, supondo um interesse específico do requerente capaz de suplantar a inicial confidencialidade de que se revestem.

16. A ponderação a efetuar depende de diversos elementos, mas naturalmente que quanto maior a relação entre o procedimento avaliativo do trabalhador que requer o acesso e o do terceiro a cujo processo aquele pretende aceder, quanto mais diretamente possa retirar efeito útil dos documentos solicitados, menor será o obstáculo ao acesso.

17. Note-se que o supra exposto não afasta, naturalmente, a hipótese de o acesso ser solicitado com uma outra justificação específica, que sempre haverá de ser analisada no mesmo quadro de ponderação determinado pelo artigo 6.º, 5 da LADA.

18. Recorde-se ainda que as avaliações em si mesmo são em determinadas circunstâncias de divulgação obrigatória, por imposição legal - é, por exemplo, como decorre logo do art.º 44.º, nº 1, do SIADAP o caso das que são fundamento de mudança de posição remuneratória; e também, com divulgação interna, o reconhecimento de desempenho «Excelente», conforme artigo 51.º, nº 3 da Lei nº 66-B/2007, de 28/12”.

5. Deve notar-se que, já após o parecer acabado de citar, ao artigo 6.º da LADA foi aditado um número 9, por força do artigo 65.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto. Tem a seguinte redação: «9 - Sem prejuízo das ponderações previstas nos números anteriores, nos pedidos de acesso a documentos nominativos que não contenham dados pessoais que revelem a origem étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, dados genéticos, biométricos ou relativos à saúde, ou dados relativos à intimidade da vida privada, à vida sexual ou à orientação sexual de uma pessoa, presume-se, na falta de outro indicado pelo requerente, que o pedido se fundamenta no direito de acesso a documentos administrativos».

6. No caso dos presentes autos não parece estar presentemente em causa documentação que respeite unicamente ao requerente, nem outra

documentação desligada de conteúdo pessoal, designadamente o número de docentes que integram o universo do docente, o número dos docentes que obtiveram a classificação de «Muito Bom» e a fórmula pela qual foi obtido o percentil [...], considerado na atribuição da menção de «Bom» ao docente. Toda essa é facultável ao requerente, sem limitações.

7. Já quanto à que contenha elementos de ordem pessoal - identificação dos outros docentes com a classificação de «Muito Bom» e o acesso às suas fichas de avaliação, conforme a doutrina supra expendida, o acesso é facultável ao requerente na parte que integre o mesmo procedimento avaliativo e o mesmo universo de docentes a avaliar, e é o que vem requerido, e que deles tenha necessidade para impugnar a sua própria avaliação.

8. Naturalmente que deverão ser expurgados eventuais dados pessoais ou de contacto pessoal irrelevantes para o próprio procedimento avaliativo.».

4. Mais recentemente, a CADA, no Parecer n.º 279/2021, disse: (...) 9. A classificação quantitativa obtida pelo requerente ordena-o no universo dos docentes avaliados numa escala crescente de classificações [...].

10. A referida escala contempla duas menções superiores a «Bom»: «Muito bom» e «Excelente», destinadas ao reconhecimento do mérito e cuja atribuição se encontra sujeita a percentis máximos dentro do universo dos docentes a avaliar - cf. artigo 46.º do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e Professores dos Ensino Básico e Secundário conjugado com o Despacho n.º 12567/2012, de 26 de setembro.

11. Recorde-se que o reconhecimento do mérito mediante a atribuição da menção de «Muito Bom» ou de «Excelente» confere o direito a uma bonificação no ritmo de progressão na carreira e a um prémio de desempenho - cf. artigo 48.º, n.º 1 do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e Professores dos Ensino Básico e Secundário.

12. Seguindo a doutrina supra expendida, a prevalência do interesse do requerente sobre a proteção dos dados pessoais dos demais docentes justifica-se na parte em que os elementos sujeitos a reserva integrem o mesmo procedimento avaliativo do requerente e na medida em que sejam necessários para impugnar a própria avaliação do requerente (efeito útil).

[...] Neste sentido, a interpretação do artigo 6.º, n.º 5, alínea b), e n.º 9, da LADA haverá que refletir quanto ao tratamento o princípio da minimização dos dados pessoais, «limitados ao que é necessário relativamente às finalidades para as quais são tratados» (cf. artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do RGPD) [...]

17. Já quanto aos docentes com classificação quantitativa igual ou superior, a revelação da sua identidade [...] apresenta-se como justificação suficiente, tendo sempre, como pano de fundo, que essa identificação, apenas coligada à atribuição de uma classificação, não afronta dados pessoais de natureza especial, nomeadamente, não divulga nenhum dado de natureza especialmente protegida como são os referenciados no artigo 6.º, n.º 9, da LADA».

5. Toda esta doutrina aparece sintetizada no Parecer n.º 298/2021, emitido a solicitação da Assembleia da República, sobre a Petição n.º 268/XIV/2ª “Pela Transparência no processo de avaliação do desempenho docente”.
6. É a doutrina que, também aqui, deverá ser seguida.
7. Na circunstância, está em causa o acesso, por docente, a documentação relativa à avaliação do desempenho dos docentes aos quais foi atribuída a menção de «*Muito Bom*» e de «*Excelente*» (identificação dos docentes; pontuação de cada docente; fichas de avaliação interna e parecer do avaliador externo sobre o relatório de autoavaliação).
8. Também no presente, a requerente demonstra ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo, relevante no acesso à documentação avaliativa dos docentes que integrem o mesmo procedimento avaliativo da requerente e o mesmo universo de docentes.
9. Em causa está o escrutínio do procedimento de avaliação do desempenho pela interessada, tendo em vista a compreensão da avaliação obtida com «*transparência, justiça e equidade*», por comparação com as avaliações atribuídas a colegas que concorrem para o mesmo sistema de quotas de avaliação.
10. Termos em que não há obstáculo legal ao fornecimento da informação nos termos requeridos pela interessada.

11. Naturalmente que deverão ser expurgados eventuais dados pessoais ou de contacto pessoal irrelevantes para o próprio procedimento avaliativo (cf. artigo 6º, n.º 8, da LADA).

III - Conclusão.

Será de facultar o acesso, no quadro exposto.

Comunique-se.

Lisboa, 16 de dezembro de 2021.

Sónia Ramos (Relatora) - Tiago Fidalgo de Freitas - Fernanda Maçãs - Alexandre Sousa Pinheiro - Francisco Lima - Renato Gonçalves - Paulo Braga - João Perry da Câmara - Maria Cândida Oliveira - Alberto Oliveira (Presidente)



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS