



PARECER

DESPACHO

Usto.
Concordo com o parecer
expresso na presente
informação.
Por se tratar de matéria
transversal a todos os
serviços do MADRP, promo-
va-se a divulgação deste
parecer junto de todos os
organismos.

23/11/2010

Maria Clotilde Jesus

INFORMAÇÃO N.º: INF/1264/2010/GJ

PROC. N.º:

Secretaria-Geral

2010-11-04

ASSUNTO: Parecer temático - Avaliação do parâmetro «competências»
Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

I - Introdução

No âmbito do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública, e na sequência dos projectos de resposta aos recursos hierárquicos ou tutelares interpostos pelos trabalhadores do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, esta Secretaria-Geral tem vindo a entender de forma pacífica, reiterada e consolidada que a apreciação do parâmetro «competências» e dos seus comportamentos associados impossibilita a entidade *ad quem* de exercer uma tutela efectiva de mérito sobre os interesses em conflito, porquanto consubstancia uma situação de discricionariedade imprópria e, dentro desta, de justiça administrativa.

Atenta a doutrina e jurisprudência de referência importa sistematizar num único parecer os fundamentos de facto e de direito que servem de base aos projectos de decisão que temos vindo a submeter aos membros do Governo, desde 2005.

II - Enquadramento

1. O Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro, assentava o seu sistema de avaliação em características pessoais dos notados.
2. O Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, baseava o seu modelo na classificação do desempenho comportamental, no qual se desenvolveu uma escala que procurava garantir uma qualidade de validade psicométrica, que geralmente estão ausentes nos julgamentos de atributos.
3. O Decreto-Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, rompeu com o modelo vigente até então e acolheu a avaliação do desempenho por objectivos, competências e atitude pessoal. Este novo instrumento de gestão pretendeu promover uma cultura de mérito, exigência, motivação e reconhecimento, de forma a potenciar os níveis de eficiência e qualidade dos serviços públicos, com base em objectivos de qualidade e excelência, liderança e responsabilidade e de mérito e qualificação.
4. O Decreto-Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, manteve a avaliação por objectivos e competências, tendo alargado a avaliação do desempenho aos serviços e organismos (SIADAP 1) e aos dirigentes superiores da Administração Pública (SIADAP 2).
5. O sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, vulgo SIADAP, contempla no seu artigo 45.º, inserido no Título IV - Subsistema SIADAP 3, que a avaliação dos trabalhadores integra-se no ciclo de gestão de cada serviço e incide sobre os parâmetros «Resultados» e «Competências».
6. Por sua vez, a alínea a) do artigo 4.º do SIADAP consagra expressamente a noção de competência, que se entende por *“o parâmetro de avaliação que traduz o conjunto de conhecimentos, capacidades de acção e comportamentos necessários para o desempenho eficiente e eficaz, adequado ao exercício de funções por dirigente ou trabalhador.”*
7. Dispõe o artigo 49.º do SIADAP, sob a epígrafe «Avaliação de competências», que:

“Artigo 49.º

Avaliação de competências

- 1 - A avaliação de cada competência é expressa em três níveis:
 - a) «Competência demonstrada a um nível elevado», a que corresponde uma pontuação de 5;
 - b) «Competência demonstrada», a que corresponde uma pontuação de 3;

c) «Competência não demonstrada ou inexistente», a que corresponde uma pontuação de 1.

2 - A pontuação final a atribuir ao parâmetro «competências» é a média aritmética das pontuações atribuídas às competências escolhidas para cada trabalhador.”

8. Através do disposto no n.º 1 do artigo 2.º da Portaria n.º 1633/2007, de 31 de Dezembro, foi aprovada a lista de competências para os seguintes grupos de pessoal: Grupo de pessoal dirigente - cargos de direcção intermédia; Grupos de pessoal técnico superior e técnico; Grupos de pessoal técnico-profissional e administrativo; e Grupos de pessoal operário e auxiliar.

9. Acrescenta o n.º 2 do citado preceito legal que as competências descritas e os comportamentos associados referem-se ao padrão médio exigível de desempenho.

10. A jurisprudência tem vindo a entender de forma pacífica, reiterada e consolidada que quem procede à avaliação de comportamentos actua no âmbito da discricionariedade imprópria e, dentro deste, no da justiça administrativa.

11. Vejamos, exemplificativamente, a seguinte jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo:

a) *“A notação de funcionário público pelos seus superiores situa-se no âmbito da discricionariedade imprópria e, dentro deste, no da justiça administrativa.”*¹

b) *“A notação dos funcionários públicos pelos seus superiores hierárquicos situa-se nos domínios da discricionariedade imprópria e, dentro desta, no âmbito da justiça administrativa.”*²

c) *“Ao proceder à classificação de um funcionário, a Administração actua no âmbito da discricionariedade imprópria e na margem de livre apreciação que é concedida à Administração não podem os tribunais substituir-se-lhes para efeitos de ponderar os juízos valorativos dos interesses em conflito que integram materialmente a função administrativa.”*³

12. Diz-nos FREITAS DO AMARAL que a justiça administrativa trata dos casos em que a Administração Pública, no desempenho da função administrativa, é chamada a proferir decisões essencialmente baseadas em critérios de justiça material⁴.

¹ Ac. do STA 2.ª SS do CA, de 05..05.1987, Proc. 020797.

² Ac. do STA 2.ª SS do CA de 14.08.1988, Proc. 046433.

³ Ac. do STA 2.ª SS do CA de 22.06.2001, Proc. 025042.

⁴ Vide Direito Administrativo, Vol. II, (1988), p. 163-88

13. Daí o legislador estabelecer como requisito essencial para a avaliação do desempenho que o contacto funcional com o avaliado, obedeça a um período mínimo de seis meses, e que constitui *conditio sine qua non* para delimitar a competência dos avaliadores. (Cfr. artigo 42.º do SIADAP)

14. Ou seja, no âmbito da avaliação do parâmetro «competências» e seus comportamentos, a citada jurisprudência estabelece que: “*Só o conhecimento pessoal do notado torna viável um juízo de valor sobre determinadas qualidades suas a considerar na classificação e por isso se justifica a exigência de um período mínimo de contacto funcional entre ele e os notadores.*”⁵

15. Note-se que, sobre esta matéria em particular, a apreciação do mérito sobre os interesses em conflito pelas entidades com poderes hierárquicos ou tutelares significaria a mera substituição da subjectividade do autor do acto pela subjectividade da entidade *ad quem*.

16. Pelo que, nesta sede, por não ter tido contacto funcional com o avaliado a entidade *ad quem* vê-se impossibilitada de apreciar as suas qualidades e comportamentos e exercer o controlo de mérito sobre a questão controvertida.

17. Assim, no que tange às competências comportamentais e na esteira da jurisprudência citada, a avaliação envolve sempre um elevado grau de subjectividade e de discricionariedade, que implica uma apreciação traduzida necessariamente em juízos de carácter pessoal baseados em impressões subjectivas.

18. Neste sentido parece-nos legítimo concluir que não cabe à entidade *ad quem* substituir-se ao avaliador, porquanto está exactamente na mesma situação dos tribunais, que deve apreciar unicamente os aspectos em que tenha havido ofensa directa da lei aplicável.

19. Por outro lado, e ainda no âmbito da jurisprudência *supra* indicada: “*Já a capacidade técnica é susceptível de avaliação através da análise do serviço prestado e dos trabalhos produzidos, por que objectivada na obra realizada e daí que o contacto funcional não seja indispensável a essa avaliação.*”⁶

20. Por outras palavras, a avaliação da capacidade técnica objectivada através de trabalhos produzidos não depende da existência de contacto funcional, pelo que a entidade *ad quem* já pode avaliar nesta situação em particular.

⁵ Cfr. Ac. do STA 2.ª SS do CA, de 05.05.1987, Proc. 020797

⁶ Cfr. Ac. do STA citado



III - Conclusão

21. Por todo o acima exposto, somos de parecer que:

- I. A apreciação em sede de recurso hierárquico ou tutelar do parâmetro «competências» e seus comportamentos associados, sempre que não implique a apreciação da capacidade técnica, impossibilita a entidade *ad quem* de exercer uma tutela efectiva de mérito sobre os interesses em conflito, porquanto consubstancia uma situação de discricionaridade imprópria e, dentro desta, de justiça administrativa.
- II. Porém, a entidade *ad quem* tem sempre o dever de apreciar todas as situações em que tenha havido uma ofensa directa à lei aplicável ou quando se verifique a existência de erro grosseiro ou manifesto na base da primitiva decisão.

À consideração superior.

O Director de Serviços do Gabinete Jurídico,



Fábio Camões