

PARECER JURÍDICO N.º 10/2024

Validade	<input checked="" type="radio"/> Válido	JURISTA	Ana Catarina Silvestre
ASSUNTO	Recursos Humanos. SIADAP		
QUESTÃO	<input checked="" type="checkbox"/> Arrastamento de nota no âmbito do SIADAP		

PARECER

I - Apresentação

1. Em referência ao assunto em epígrafe, solicita o Presidente da Câmara Municipal, a emissão de parecer jurídico a esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P. sobre a possibilidade de se proceder ao arrastamento de nota relativa à avaliação de desempenho, obtida por trabalhadora¹ no biénio 2017/2018, para os ciclos avaliativos de 2019/2020 e 2021/2022.
2. Em concreto, questiona o município consulente sobre se poderá “atender ao solicitado pela Requerente e fazer relevar o reconhecimento de desempenho Excelente na sequência de:

f. uma deliberação do CCA que nos parece anulável, nos termos do art.º 76.º do Código do Procedimento Administrativo – CPA e da violação do disposto no art.º 64.º, n.º 4 e do art.º 51.º, n.º 2 ambos da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro – SIADAP e de

g. um ato administrativo de homologação que nos parece inexistente face à ausência de um dos seus elementos essenciais (a data da homologação), uma vez que a data é uma das menções obrigatórias do ato administrativo, em conformidade com o disposto no art.º 151.º, n.º 1, alínea f) do CPA?”

II - Apreciação

1. Para melhor compreensão da questão, importa proceder ao seguinte enquadramento factual:
 - a) Durante o período de 01/01/2020 a 31/12/2023, a trabalhadora esteve a exercer funções numa empresa intermunicipal, ao abrigo da figura da cedência de interesse público, sem suspensão do vínculo de emprego público;
 - b) No dia 01/01/2024, a trabalhadora passou a exercer funções no município consulente;
 - c) Em 25/09/2023, a trabalhadora requereu o arrastamento da avaliação de desempenho obtido no biénio 2017/2018, onde obteve a avaliação de “Excelente”, para os ciclos avaliativos de 2019/2020 e 2021/2022;
 - d) A trabalhadora participou na reunião do CCA – que teve lugar no dia 23/07/2019 – que validou a sua avaliação de desempenho respeitante ao biénio 2017/2018;
 - e) Na ata referente à mencionada reunião do CCA não consta qualquer menção à arguição da verificação de impedimento por parte da trabalhadora.
 - f) Na ficha de avaliação, nenhum dos atos, incluindo o de homologação, se encontram datados, apesar de subscritos.
2. Nos termos do art.º 244/3 da LTFP², conjugado com o n.º 1 do art.º 242.º do mesmo diploma legal, o trabalhador cedido, no caso em que não haja suspensão do vínculo, fica sujeito ao regime jurídico de origem.
3. O sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP) encontra-se estabelecido na Lei n.º 66-B/2007³, de 28 de dezembro.
4. A possibilidade de arrastamento da avaliação, encontra-se prevista no art.º 42.º do SIADAP, cuja redação em vigor se transcreve:

¹ A identificação da trabalhadora consta do requerimento, remetendo-se para o mesmo.

² Lei geral do trabalho em funções públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual.

³ Alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro (alteração que entrará em vigor no dia 01/01/2025). Adaptado à administração local pelo Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro.

PARECER JURÍDICO N.º 10/2024

"Artigo 42.º

Requisitos funcionais para avaliação

- 1 – No caso de trabalhador que, no ano civil anterior ao da realização do ciclo avaliativo, tenha constituído relação jurídica de emprego público há menos de seis meses, o desempenho relativo a este período é objeto de avaliação conjunta com o do ciclo seguinte.
 - 2 – No caso de trabalhador que, no biénio anterior, tenha relação jurídica de emprego público com, pelo menos, um ano e o correspondente serviço efetivo⁴, independentemente do serviço onde o tenha prestado, o desempenho é objeto de avaliação nos termos do presente título.
 - 3 – O serviço efetivo deve ser prestado em contato funcional com o respetivo avaliador ou em situação funcional que, apesar de não ter permitido contato direto pelo período temporal referido no número anterior, admita, por decisão favorável do Conselho Coordenador da Avaliação, a realização de avaliação.
 - 4 – No caso previsto no n.º 2, se no decorrer do biénio anterior e ou período temporal de prestação de serviço efetivo se sucederem vários avaliadores, o que tiver competência para avaliar no momento da realização da avaliação deve recolher dos demais os contributos escritos adequados a uma efetiva e justa avaliação.
 - 5 – No caso de quem, no biénio anterior, tenha relação jurídica de emprego público com pelo menos um ano, 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, não incidindo sobre os trabalhadores abrangidos por esta medida as percentagens previstas no n.º 1 do artigo 75.º.
 - 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 do biénio, feita pelo Conselho Coordenador da Avaliação, mediante proposta de avaliador especificamente nomeado pelo dirigente máximo do serviço.* (Sublinhado nosso)
5. Na medida em que não houve suspensão do vínculo, durante o período em que a trabalhadora se encontrou cedida, tem este direito a ser avaliada, relevando para efeitos da respetiva carreira a última avaliação atribuída, no caso a avaliação correspondente ao biénio 2017/2018, ou seja, tem a trabalhadora direito ao arrastamento da avaliação de excelente obtida no biénio 2017/2018, para os biénios 2019/2020 e 2021/2022.
 6. Analisemos, então, a questão da alegada anulabilidade da deliberação da CCA.
 7. Nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 69.º do CPA, um agente da Administração Pública não pode intervir, designadamente, em procedimento administrativo ou em ato, quando nele tenha interesse, por si.
 8. Assim, a trabalhadora, que também era elemento da CCA, deveria ter comunicado o impedimento, não tomando parte na deliberação que procedeu, em primeiro lugar, à validação do seu desempenho relevante e, em segundo lugar, ao seu reconhecimento de mérito com a atribuição de desempenho de excelente.
 9. Atendendo ao teor da ata da reunião da CCA, tal arguição pela trabalhadora não sucedeu⁵, como era seu dever.
 10. Nos termos do n.º 1 do art.º 76.º do CPA, "São anuláveis nos termos gerais os atos ou contratos em que tenham intervindo titulares de órgãos ou agentes impedidos (...)"
 11. Apesar de se tratar de um ato inválido, por ser anulável, o mesmo produz efeitos jurídicos, enquanto a invalidade não for arguida, gozando de uma presunção de que é válido, sendo assim juridicamente eficaz.

⁴ Entende-se por serviço efetivo, o trabalho realmente prestado pelo trabalhador nos serviços. – Cf. al. f) do art.º 4.º do SIADAP.

⁵ Da documentação disponibilizada não consta qualquer menção à existência de comunicação sobre a verificação de impedimento, por parte da trabalhadora. Ora, nos termos do art.º 76.º do CPA, a omissão do dever de comunicação do impedimento constitui falta grave para efeitos disciplinares. Contudo, na medida em que já passou mais de um ano sobre a prática da infração disciplinar, a mesma encontra-se prescrita, nos termos do n.º 1 do art.º 178.º da LTFP.

PARECER JURÍDICO N.º 10/2024

12. O ato anulável pode ser impugnado judicialmente ou pela própria administração, contudo a arguição da anulabilidade encontra-se sujeita a limite temporal, ou seja, a prazos legalmente estabelecidos.⁶
13. Tendo decorrido os prazos para impugnação do ato – quer os prazos jurisdicionais – quer o prazo de um ano para que pudesse ter lugar a anulação administrativa⁷, o ato encontra-se sanado, produzindo efeitos como se de um ato válido se tratasse.
14. Vejamos, agora, a eventual violação do disposto no n.º 4 do art.º 64.º e no art.º 51.º, ambos do SIADAP.
15. Estatua o art.º 64.º do SIADAP, em vigo à data da avaliação, o seguinte:

“Artigo 64.º

Harmonização de propostas de avaliação

Na 2.ª quinzena de janeiro do ano seguinte àquele em que se completa o ciclo avaliativo, em regra, realizam-se as reuniões do Conselho Coordenador de Avaliação para proceder à análise das propostas de avaliação e à sua harmonização de forma a assegurar o cumprimento das percentagens relativas à diferenciação de desempenhos, transmitindo, se for necessário, novas orientações aos avaliadores, na sequência das previstas na alínea d) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 62.º, e iniciar o processo que conduz à validação dos Desempenhos relevantes e Desempenhos inadequados e de reconhecimento dos Desempenhos excelentes.”

16. Assim, o n.º 4 do art.º 64.º do SIADAP⁸, a que o município consulente faz referência, não estava em vigor à data da avaliação, não sendo assim aplicável ao caso.
17. Quanto ao art.º 51.º do SIADAP, em vigor à data da avaliação, vigorava a seguinte redação:

“Artigo 51.º

Reconhecimento de excelência

1 – 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.

2 - A iniciativa prevista no número anterior deve ser acompanhada de caracterização que especifique os respetivos fundamentos e analise o impacte do desempenho, evidenciando os contributos relevantes para o serviço.

3 – O reconhecimento do mérito previsto no n.º 1 é objeto de publicitação no serviço pelos meios internos considerados mais adequados.

4 – Para efeitos de aplicação da legislação sobre carreiras e remunerações, a avaliação máxima nela prevista corresponde à menção qualitativa de Desempenho excelente.”

18. Não tendo esta entidade tido acesso à documentação de suporte à reunião da CCA, não se poderá pronunciar sobre se a iniciativa de atribuição de excelência à trabalhadora, bem como a todos os outros trabalhadores a que na mesma reunião foi atribuída igual avaliação, se encontrava ou não devidamente documentada.
19. Por fim, importa analisar a questão da eventual “inexistência” do ato administrativo da homologação, dado que apesar de subscrito, o mesmo não se encontra datado.

⁶ A impugnação do ato, junto dos tribunais administrativos, apenas pode ocorrer no prazo máximo de um ano prazo, no caso do ministério público e no prazo de três meses nos restantes casos. – Cf. n.º 2 do art.º 58.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Já o prazo referente à arguição da anulabilidade pela própria administração, encontra-se previsto nos n.º 1 e 2 do art.º 168.º do CPA, de acordo com os quais “1 - Os atos administrativos podem ser objeto de anulação administrativa no prazo de seis meses, a contar da data do conhecimento pelo órgão competente da causa de invalidade, ou, nos casos de invalidade resultante de erro do agente, desde o momento da cessação do erro, em qualquer dos casos desde que não tenham decorrido cinco anos, a contar da respetiva emissão. 2 - Salvo nos casos previstos nos números seguintes, os atos constitutivos de direitos só podem ser objeto de anulação administrativa dentro do prazo de um ano, a contar da data da respetiva emissão.”

⁷ Na medida em que se está perante um ato constitutivo de direitos. Mesmo que assim não o fosse, também o prazo dos cinco anos já terminou.

⁸ Resulta da alteração introduzida pelo art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 12/2024, de 10 de janeiro que apenas entrará em vigor a partir de 01/01/2025.

PARECER JURÍDICO N.º 10/2024

20. De facto, da documentação disponibilizada pelo município consulente, o ato de homologação não se encontra datado, tal como os restantes atos constantes da ficha de avaliação enviada, pois todos eles, espante-se, se encontram subscritos sem a indicação de uma qualquer data.
21. Nos termos do art.º 151.º n.º 1, alínea f) do CPA, a data da prática de um ato é, com efeito, um os elementos que devem ser obrigatoriamente mencionados no ato administrativo.
22. Todavia, a sua ausência não implica a inexistência do ato, pois ele existe, apenas não é perfeito por lhe faltar um dos seus elementos. A questão reside então em saber se estamos perante um elemento essencial – que implicará a nulidade do ato - ou um elemento não essencial – gerador de mera anulabilidade do ato.
23. Na medida em que a falta de indicação da data em que o ato é praticado não é enquadrável em nenhuma das situações elencadas no art.º 161.º do CPA, como geradoras de nulidade, nem existe preceito legal que expressamente o determine, ter-se-á de concluir que esta falta se traduz na ausência de elemento não essencial, e por essa razão geradora de anulabilidade, remetendo-nos sobre esta matéria para o já exposto no presente parecer.
24. Face ao exposto, há que concluir que efetivamente o processo de avaliação padeceu de irregularidades, contudo as mesmas consubstanciaram meras anulabilidades que, devido à passagem do tempo e à não atuação atempada por parte do consulente, se tornaram inatacáveis. Pelo que deverá ser dado provimento ao requerido pela trabalhadora.

CONCLUSÕES

- Na medida em que não houve suspensão do vínculo, durante o período em que a trabalhadora se encontrou cedida, tem esta direito a ser avaliada, relevando para efeitos da respetiva carreira a última avaliação atribuída, no caso a avaliação correspondente ao biénio 2017/2018, ou seja, tem a trabalhadora direito ao arrastamento da avaliação de excelente obtida no biénio 2017/2018, para os biénios 2019/2020 e 2021/2022.
- Nos termos do art.º 151.º n.º 1, alínea f) do CPA, a data da prática de um ato é, com efeito, um os elementos que devem ser obrigatoriamente mencionados no ato administrativo. Todavia, a sua ausência não implica a inexistência do ato, pois ele existe, apenas não é perfeito por lhe faltar um dos seus elementos.
- Na medida em que a falta de indicação da data em que o ato é praticado não é enquadrável em nenhuma das situações elencadas no art.º 161.º do CPA, como geradoras de nulidade, nem existe preceito legal que expressamente o determine, ter-se-á de concluir que esta falta se traduz na ausência de elemento não essencial, e por essa razão geradora de anulabilidade.
- Um ato inválido, por ser anulável, produz efeitos jurídicos, enquanto a invalidade não for arguida, gozando de uma presunção de que é válido, sendo assim juridicamente eficaz.
- O ato anulável pode ser impugnado judicialmente ou pela própria administração, contudo a arguição da anulabilidade encontra-se sujeita a limite temporal, ou seja, a prazos legalmente estabelecidos. Tendo decorrido os prazos para impugnação do ato – quer os prazos jurisdicionais – quer o prazo de um ano para que pudesse ter lugar a anulação administrativa, o ato encontra-se sanado, produzindo efeitos como se de um ato válido se tratasse.

PARECER JURÍDICO N.º 10/2024

LEGISLAÇÃO

- Código do Procedimento Administrativo
- Código de Processo nos Tribunais Administrativos
- Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP), estabelecido na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, na sua redação atual.
- Lei geral do trabalho em funções públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual.