



**Parecer n.º 298/2021**

**Processo n.º 733/2021**

**Entidade consulente:** Comissão Parlamentar de Educação, Ciência, Juventude e Desporto da Assembleia da República

**NOTA PRÉVIA**

Em 21 de outubro de 2021, o Senhor Presidente da Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto da Assembleia da República dirigiu ao Presidente da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) a seguinte mensagem:

*«Encontra-se em apreciação na Comissão Parlamentar de Educação, Ciência, Juventude e Desporto a Petição n.º 268/XIV/2ª “Pela Transparência no processo de avaliação desempenho docente”.*

*Assim, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 6 do artigo 17.º, conjugado com o artigo 20.º da Lei de Exercício do Direito de Petição, venho solicitar a Vossa Excelência para que se pronuncie sobre o respetivo conteúdo.».*

É o que se pretende satisfazer com as considerações que seguem.

**I. OBJETO**

1. A Petição n.º 268/XIV/2ª “Pela Transparência no processo de avaliação do desempenho docente” refere-se ao sistema de avaliação do desempenho docente previsto no Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e Professores dos Ensinos Básico e Secundário (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril, com a redação do Decreto-Lei n.º 41/2012, de 21 de fevereiro).
2. O referido normativo é apontado como *«iníquo, injusto e inútil (além de prejudicial ao normal e eficaz funcionamento das escolas ...)*», fonte de ilegalidades e de inconstitucionalidades, designadamente, por prever, a existência de quotas de reconhecimento do mérito; a aplicação de vagas à progressão de escalões ou *«normas sobre a proibição de acesso à informação»*. É precisamente sobre estas últimas normas que versa o objeto da petição.



3. Em concreto, está em causa a regra geral de confidencialidade dos processos individuais de avaliação do desempenho docente, cuja aplicação pelos serviços do Ministério da Educação é apontada como obstaculizadora do exercício do direito de impugnação do procedimento avaliativo.
4. No entender da petição, a impossibilidade do escrutínio do procedimento pelo avaliado, designadamente, da decisão que determina a sua exclusão das quotas de reconhecimento de mérito «Muito Bom» e «Excelente» e a inclusão de outros avaliados nessas mesmas quotas, confere ao sistema de avaliação do desempenho docente uma natureza secreta e arbitrária.
5. O normativo em causa é tido por inconstitucional, violando, nomeadamente, o direito fundamental de acesso dos interessados à informação administrativa e o princípio geral da transparência da atividade administrativa.
6. Neste contexto, a petição pretende a *«criação de normas que imponham o direito de acesso e publicidade dos critérios e resultados»* e que permitam efetivamente *«o direito de acesso de cada avaliado a todos os dados da avaliação de quem compita pela mesma quota (e pelas mesmas vagas), generalizando a regra da transparência»*.

## II. ENQUADRAMENTO

1. As normas em crise encontram previsão essencial no artigo 49.º do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e Professores dos Ensinos Básico e Secundário, sob a epígrafe *«Garantias do processo de avaliação do desempenho»*:  
*«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 respetivo processo individual.*  
*2 - Todos os intervenientes no processo, à exceção 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.»*



2. Sobre matéria similar, a Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP), aplicável em geral aos trabalhadores no exercício de funções públicas, dispõe no artigo 44.º, 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.».*

3. Pese embora a letra do artigo 49.º do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e Professores dos Ensinos Básico e Secundário não seja igual à deste artigo 44.º, nomeadamente com ausência de texto equivalente ao dos seus n.ºs 1 e 4, a CADA, nas várias situações em que tem sido chamada a pronunciar-se, tem entendido que o regime de confidencialidade naquele previsto «é, essencialmente equivalente ao regime de confidencialidade do processo de avaliação de desempenho de trabalhadores no exercício de funções públicas, previsto na Lei nº 66-B/2007, de 28/12» (cf. pareceres n.ºs 337/2019; 79/2021; 131/2021; 157/2021; 199/2021; 255/2021; 256/2021; e, mais recentemente, parecer 279/2021, disponíveis, como todos, em [www.cada.pt](http://www.cada.pt) ).
4. Por isso, a CADA tem considerado que, tanto como no SIADAP, também na avaliação de docentes há que perceber quais são os momentos de confidencialidade e quais os de liberdade de acesso. É que a confidencialidade, seja a sinalizada no referido artigoº 44º, n.º 2, do SIADAP, seja a do artigo 49.º, n.º 1, do Estatuto da Carreira dos Educadores de



- Infância e Professores dos Ensinos Básico e Secundário, reporta-se ao que a cada trabalhador diga respeito e que fica arquivado no respetivo processo individual.
5. Já a documentação de ordem genérica não está sujeita a essa restrição.
  6. No SIADAP, a CADA pôde detetar casos de publicitação obrigatória, situações de confidencialidade e uma subordinação genérica ao CPA e LADA.
  7. Na verdade, os procedimentos de avaliação são compostos de fases e integram elementos que, alguns, estão desvinculados de cada trabalhador concreto, que não lhe respeitam como destinatário exclusivo.
  8. Note-se, por exemplo, as competências do conselho coordenador da avaliação, genericamente estabelecidas no artigo 58º, nº 1, da Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro (embora com indicações noutros preceitos). Compete ao referido órgão: «a) *Estabelecer diretrizes para uma aplicação objetiva e harmónica do SIADAP 3, tendo em consideração os documentos que integram o ciclo de gestão referido no artigo 8.º; / b) Estabelecer 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; / c) Estabelecer o número de objetivos e de competências a que se deve subordinar a avaliação de desempenho, podendo fazê-lo para todos os trabalhadores do serviço ou, quando se justifique, por unidade orgânica ou por carreira; / d) Garantir o rigor e a diferenciação de desempenhos do SIADAP 3, cabendo-lhe validar as avaliações de Desempenho relevante e Desempenho inadequado, bem como proceder ao reconhecimento do Desempenho excelente; / e) Emitir parecer sobre os pedidos de apreciação das propostas de avaliação dos dirigentes intermédios avaliados; / f) Exercer as demais competências que, por lei ou regulamento, lhe são cometidas.»*
  9. Logo se vê que as competências do conselho coordenador da avaliação inscritas nesse artigo 58º, nº 1, a), b) e c), referem-se a uma função orientadora do procedimento de avaliação, pelo que nenhuma razão há para estarem cobertas por qualquer regra de sigilo. O mesmo se aplica, por exemplo, a documentação similar da secção de avaliação do desempenho docente do conselho pedagógico, conforme artigo 12.º do Decreto Regulamentar nº 26/2012, de 21 de fevereiro.
  10. E, afinal, elas não estão no pensamento do artigo 44.º, nº 2, não são norma desse artigo, nem são, no adaptável à avaliação docente, norma do artigo 49.º, nº 1, do seu Estatuto.



T

11. Por isso, o seu acesso deverá obedecer ao disposto no CPA ou na LADA.
12. Ora, a regra geral aplicável ao acesso a documentos administrativos encontra-se prevista no art.º 5º, n.º 1, da LADA: *«Todos, sem 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»*.
13. Assim, as atas de conselhos de avaliação, no que respeitem ao exercício daquelas competências, são de acesso livre. O mesmo valerá para outros documentos meramente orientadores.
14. Ainda assim, pode ocorrer que as atas contenham algum elemento de acesso reservado. Nesse caso, o que haverá a fazer é cumprir o disposto no art.º 6.º, n.º 8, da LADA: *«Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada»*.
15. Já o que respeita às avaliações e apreciações de trabalhadores concretos, de docentes concretos, insere-se no declarado âmbito da confidencialidade, a que se reporta o dito artigo 44.º, n.ºs 2 e 3, do SIADAP, como o artigo 49.º, n.ºs 1 e 2, do Estatuto da Carreira Docente.
16. Aqui, torna-se necessário, mais uma vez, conjugar o acesso a esses documentos com o regime do CPA ou da LADA, consoante as circunstâncias.
17. Ora, na vertente de apreciação concreta de trabalhadores, os respetivos documentos contêm dados pessoais, constituindo, por isso, documentos nominativos (cf. artigo 3º, nº 1, b), da LADA e artigo 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).
18. Os documentos nominativos não são de acesso livre e irrestrito, supondo que, na ausência da autorização do titular dos dados, o requerente apresente um interesse específico capaz de suplantar a inicial confidencialidade de que se revestem (cf. artigo 6.º, n.º 5 e n.º 9, da LADA).
19. A ponderação a efetuar depende de diversos elementos mas, 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 aquele possa retirar efeito útil dos documentos solicitados, menor será o obstáculo ao acesso.
20. De uma forma geral, entende-se que os documentos do processo de avaliação do desempenho de trabalhador, ou segmentos desses documentos, possam, pelo menos, ser do conhecimento dos trabalhadores, dos docentes, que integram o mesmo procedimento avaliativo e que deles tenham necessidade para impugnar as suas próprias avaliações.
  21. A extensão do direito de acesso deve ser limitada à finalidade do acesso, segundo o princípio da minimização dos dados pessoais, previsto no artigo 5.º, n.º 1, c), do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.
  22. Os dados pessoais que não relevem para a finalidade do acesso deverão ser objeto de expurgo, nos termos do referido artigo 6.º, n.º 8, da LADA. O mesmo raciocínio é aplicável quanto a dados pessoais irrelevantes para o procedimento avaliativo, *v.g.*, o estado civil, filiação, morada, contacto pessoal do avaliado.
  23. Esta doutrina da CADA parece ser aquela que melhor articula o regime de confidencialidade previsto no artigo 44.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro com o regime da LADA, e é o que, como se disse, tem sido sustentada, igualmente, para o que respeita ao Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e Professores dos Ensinos Básico e Secundário.
  24. O mesmo será aplicável, *mutatis mutandis*, no acesso do interessado à informação, no quadro do CPA, dado a semelhança com o regime da LADA (cf. pareceres n.ºs 224/2021; 274/2021).
  25. A linha de apreciação acabada de sintetizar, depois que é formulada em cada parecer, tem sido seguida, em geral, pelas entidades escolares, seja quando são entidades contra quem foi apresentada queixa, por recusa de acesso, seja quando são elas que tomam a iniciativa de consultar a CADA, antes de decisão de pedidos de acesso.
  26. Isto significará que é possível obter, no quadro legislativo presente, um entendimento que corresponde, no essencial, ao que é suscitado e pretendido na petição apresentada na Assembleia da República.
  27. De qualquer modo, parece também claro poder concluir-se que o número de queixas ou consultas que tem sido suscitado à CADA para apreciação destas matérias, seja no âmbito do SIADAP, seja no âmbito da avaliação de desempenho docente, revela que



existe insegurança e dúvidas pertinentes quanto ao âmbito de confidencialidade, quanto à possibilidade de acesso e, mesmo, de divulgação ativa.

28. E por isso, a prática que é mencionada na petição, de que o que tem sido trazido a esta comissão será ilustração, surge como um obstáculo imediato ao acesso a que os docentes interessados têm direito.
29. Qualquer intervenção legislativa que surja na sequência da petição deverá permitir uma clarificação e haverá de ser feita numa perspetiva integrada.
30. O sentido normativo que se venha a adotar deverá ser harmonioso, de maneira a dar-se tratamento e redação preferencialmente iguais àquilo que é, essencialmente, igual.
31. Estas são as observações que se oferecem.

Lisboa, 02 de novembro de 2021.

Pedro Gonsalves Mourão (Membro da CADA)

Alberto Oliveira (Presidente da CADA)