



PARECER

Exma Senhora Secretária-Geral,
Visto com bastante apreço. A presente temática revela natureza actual e pertinente para os serviços e organismos do ex-MADRP, dada a imperiosa necessidade de aplicação do SIADAP.

O parecer *sub judice* demonstra que, salvo sempre melhor e ulterior opinião, o CCA possui competência própria e exclusiva no âmbito do procedimento de reconhecimento de mérito significando "Desempenho Excelente", não existindo entre aquele órgão colegial e o dirigente máximo do serviço qualquer relação de dependência hierárquica ou tutelar, de superintendência e de supervisão.

Nestes termos não é possível a interposição directa e imediata de recurso hierárquico ou tutelar para o dirigente máximo do serviço ou para a tutela.

Pelo que, somente após a prolação do necessário despacho de homologação, e em sede de recurso hierárquico ou tutelar, é que a Tutela tem competência para confirmar ou revogar a deliberação do CCA, tendo por fundamento exclusivo a legalidade formal ou material da dita deliberação.

Em suma, conforme dispõem os art.ºs 174.º n.º 1 *in fine* e 177.º, n.º 3, ambos do CPA é nosso entendimento que está vedada a apreciação de mérito pelo dirigente máximo do serviço e, consequentemente da Tutela.

À consideração superior.

Lx, aos 31 de Agosto de 2011.

O Director de Serviços do Gabinete Jurídico,

Fábio Camões
Fábio Camões

DESPACHO

Visto, com muito agrado.
Proceda-se à divulgação do presente parecer, por considerar de grande interesse para todos os serviços.

06/09/2011

Maria Cláudia Jesus

Maria Cláudia Jesus
Secretaria-Geral

Parecer N.º: PAR/2/2011/GJ

Processo N.º:

Data: 2011-08-17

ASSUNTO: Parecer temático: Da impugnação hierárquica do não reconhecimento da menção qualitativa de Desempenho Excelente por parte do CCA

I – Introdução:

A presente orientação técnica tem como objectivo clarificar o entendimento da presente Secretaria-Geral do ex-MADRP sobre a natureza jurídica do Conselho Coordenador da Avaliação, e as suas implicações no reconhecimento de mérito significando *Desempenho Excelente*, nomeadamente para efeitos de impugnação administrativa das suas deliberações.

II – Análise:

A – Da Natureza Jurídica do Conselho Coordenador de Avaliação

1. O Conselho Coordenador de Avaliação, abreviadamente designado por CCA, é um órgão que funciona junto do dirigente máximo do serviço, sendo por este presidido.



2. O quadro de competências do CCA vem elencado no artigo 58.º da Lei do SIADAP¹, destacando-se, entre outras, a seguinte: “garantir o rigor e a diferenciação das propostas de avaliação de desempenho da SIADAP 3, cabendo-lhe validar as avaliações de “Desempenho Relevante” e “Desempenho Inadequado”, bem como proceder ao reconhecimento do “Desempenho Excelente”. (vide alínea d) do mesmo preceito legal);
3. Assim, compete ao CCA validar as propostas de avaliação com menções de Desempenho Relevante e Desempenho Inadequado;
4. Bem como, analisar o impacto do desempenho, designadamente para efeitos de reconhecimento de Desempenho Excelente, com a implicação da respectiva declaração formal (vide n.º 1 alínea b) e n.º 2 do art.º 69.º da Lei do SIADAP);²
5. Note-se, pois, que, o procedimento de reconhecimento de *Desempenho Excelente* pressupõe, sempre, a prévia validação pelo CCA da menção qualitativa de “Desempenho Relevante”, em obediência ao disposto no n.º 1 do art.º 75.º, conjugado com o n.º 1 do art.º 51.º, ambos da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro.
6. Ora, compulsado o regime jurídico aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, verifica-se que a dita competência reveste natureza própria e exclusiva do CCA.

8 – Da Hierarquia administrativa

7. Assim, atento o *supra* exposto, somos do entendimento que o CCA é um órgão colegial, que se caracteriza por ser composto por uma pluralidade de titulares ou membros, (para Marcello Caetano, ob. cit. vol. I, página 207), formando-se a vontade do órgão pela confluência da vontade individual, paritária ou não, das diversas pessoas que o compõem.
8. Nestes termos, acto colegial é o produto de uma só vontade orgânica, formada a partir da expressão da vontade individual de cada membro.
9. Assim, importa ter presente que a desconcentração como pressuposto da hierarquia administrativa, se mostra incompatível com a unicidade orgânica;

¹ Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro.

² N.º 2 do art.º 69.º da Lei do SIADAP prevê ainda que “O reconhecimento de Desempenho excelente implica declaração formal do conselho coordenador da avaliação”.



10. Por conseguinte, a existência de uma pluralidade de órgãos surge como condição de existência da própria hierarquia administrativa;

11. No entanto, a mera existência dessa condição, apesar de indispensável, não é suficiente, pois podem existir vários órgãos entre si relacionados sem existir vínculo de hierarquia.

Assim;

12. A hierarquia administrativa, enquanto modelo de organização interna³ da Administração, encontra-se condicionada ao princípio da legalidade;

13. Ou seja, a relação hierárquica não se presume,

14. Sendo que as atribuições das entidades públicas e a consequente distribuição de competências decorrem directamente da Lei (vide art.º 29.º do CPA);

15. Por outro lado, para que estejamos perante uma hierarquia administrativa tem que existir um poder de direcção⁴;

16. Que se traduz na faculdade de o superior hierárquico emanar comandos vinculativos a todos os órgãos subordinados⁵;

17. Teoria esta, que defende que a "(...) falta de poder de direcção numa relação inter-orgânica no âmbito da mesma entidade, determina a inexistência de qualquer hierarquia administrativa, mesmo que um dos órgãos tenha a faculdade de revogar ou modificar os actos praticados por outro órgão (...)";

18. Assim, estamos perante uma situação que Paulo Otero designa⁶ de *hierarquia imprópria*.

³ Vide art.º 267.º da CRP

⁴ Além dos poderes de supervisão e disciplina.

⁵ Através dos referidos comandos imperativos, o superior pode planificar, organizar, comandar e coordenar toda a actividade administrativa dos seus subordinados.

⁶ In Paulo Otero, o Conceito e fundamento da hierarquia administrativa, Coimbra Editora pág.151.



19. Porém, em nossa opinião, a doutrina tem vindo a entender de forma pacífica, consolidada e reiterada que o conceito de supervisão consiste na faculdade do superior revogar ou suspender os actos administrativos pelo subalterno⁷.

20. Ora, *in casu*, não se verificam os necessários e indispensáveis pressupostos, nem sequer a possibilidade de interposição do recurso hierárquico impróprio; ou seja, a existência de poderes de supervisão sobre o CCA, quer do dirigente máximo, quer da tutela, bem como a sua expressa previsão na lei, conforme estatuem os n.ºs 1 e 2 do art.º 176.º do CPA.

21. Nestes termos, somos de opinião que o CCA não se encontra sob qualquer tipo de dependência do respectivo dirigente máximo do serviço e, conseqüentemente, da tutela.

C – Da competência própria e exclusiva do CCA para o reconhecimento da menção qualitativa de Desempenho *Excelente*

22. Resulta nos termos da lei que o reconhecimento do Desempenho *Excelente* é uma competência própria e exclusiva do CCA, conforme estatui a alínea d) do n.º 1 do art.º 58.º, conjugado com o n.º 1 do art.º 51.º ambos da Lei do SIADAP;

23. Pelo que, inexistindo qualquer tipo de dependência, a deliberação do CCA não é directa e imediatamente susceptível de Impugnação hierárquica, nem de reclamação, quer para o dirigente máximo do serviço quer para a tutela.

24. Porém, sem prejuízo de impugnação contenciosa, sempre se poderá afirmar que o interessado poderá apresentar reclamação junto do CCA, nos termos gerais; ou, por outro lado, querendo, suscitar a intervenção da Comissão Paritária sobre esta matéria.

D – Do acto do acto de homologação pelo dirigente máximo do serviço da menção qualitativa *Desempenho Excelente*

25. Por fim, sempre se dirá que nos termos do n.º 1 do art.º 73.º da Lei do SIADAP cabe impugnação administrativa, por recurso hierárquico ou tutelar do acto de homologação, e da decisão que recaia sobre a reclamação;

⁷ Freitas do Amaral *in* "Curso de Direito Administrativo", Vol. I, 2.ª Edição, 1996, Almedina, pp., 642.



Importa analisar;

26. Antes de entramos em considerações, importa desde já definir o conceito e âmbito do acto de homologação do dirigente máximo do serviço;

27. Freitas do Amaral (*in* "O Direito" p. 142 e 462 e ss.) diz-nos que o conceito de homologação comporta três diferentes sentidos:

- I. A homologação em sentido próprio, que é o acto pelo qual a autoridade competente decide uma questão de acordo com a proposta apresentada por uma entidade não deliberativa, apropriando-se do conteúdo e fundamentos da proposta;
- II. A homologação aprovação, que é o acto em que aquela autoridade exprime um juízo de conformidade com uma decisão anterior, já definida, mas em que lhe falta capacidade executiva, conferindo-lhe a executoriedade;
- III. A homologação ratificação, que é o acto pelo qual se exprime um juízo de conformidade a uma resolução anterior, já executória, valendo a homologação como confirmação, tornando-se definitiva, e a recusa de homologação como condição resolutive do acto anterior;

28. Há, assim, que saber como se deve qualificar a presente homologação;

29. Ora, somos de concluir, e atento o *supra* exposto, que a presente homologação é de aprovação;

30. Ou seja, as avaliações de desempenho, *in casu*, de *Desempenho Excelente* só têm natureza executória após serem homologados pelo dirigente máximo do serviço (vide alínea e) do 60.º da Lei do SIADAP).

31. Contudo, a matéria e os procedimentos respeitantes ao *reconhecimento da excelência* é, pois, da competência exclusiva do CCA. (vide n.º 1 do art.º 51.º e n.º 2 do art.º 69.º todos da Lei do SIADAP);



32. Nestes termos, estamos perante um regime excepção, no qual cabe ao CCA, por iniciativa do avaliador ou avaliado, dentro dos seus poderes discricionários reconhecer, dentro de um determinado grupo de *desempenhos relevantes*, o *Desempenho Excelente*;
33. Por outro lado, o CCA não tem qualquer tipo de dependência hierárquica ou tutelar, de superintendência e de supervisão do respectivo dirigente máximo do serviço (e consequentemente da tutela), não sendo possível às entidades *ad quem* conhecerem da matéria controvertida em sede de impugnação administrativa;
34. Ressalve-se, nesta matéria, que a Tutela apenas tem competência para se pronunciar sempre que as deliberações do CCA suscitem questões de legalidade (formal ou material)⁸ em sede de recurso, mas não pode intervir nas situações de tutela de mérito, dado que a mesma, como já vimos anteriormente, é da competência própria e exclusiva do CCA.
35. Nestes termos, a entidade *ad quem* apenas pode confirmar ou revogar a deliberação do CCA relativa à matéria do reconhecimento do Desempenho Excelente, não podendo modificá-la ou substituí-la, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 174.º *in fine* e do n.º 3 do art.º 177.º, ambos do CPA.

III – Conclusões:

- I. O Conselho Coordenador de Avaliação é um órgão colegial, que se caracteriza por ser composto por uma pluralidade de titulares;
- II. A mera existência de uma pluralidade de órgãos não é suficiente para a existência de hierarquia administrativa;
- III. Sendo que, a hierarquia administrativa encontra-se vinculada ao princípio da legalidade;
- IV. Logo, o CCA, não se encontra na dependência hierárquica do dirigente máximo do serviço e, consequentemente, da tutela.

⁸ Vide n.º2 do art.º 167.º do CPA



- V. Atentos o disposto nos art.ºs 176.º e 177.º do CPA, o CCA também não tem qualquer tipo de relação tutelar, de superintendência ou de supervisão com o dirigente máximo do serviço ou com a tutela.
- VI. Por outro lado, o CCA tem competência própria e exclusiva para o reconhecimento da menção qualitativa de *Desempenho Excelente*, conforme o *supra* exposto;
- VII. Porém, a executoriedade da deliberação só se torna eficaz após a prolação do despacho de homologação pelo dirigente máximo do serviço, nos termos do art.º 71.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, conjugado com as alíneas a) e c) do n.º 1 do art.º 150.º do CPA.
- VIII. Pelo que a impugnação das deliberações do CCA só poderá ocorrer após a homologação das avaliações do desempenho.
- IX. Ou seja, não é possível impugnar directa e imediatamente as deliberações do CCA, por aquele órgão colegial não ter qualquer tipo de dependência hierárquica ou tutelar, de superintendência e de supervisão com o respectivo dirigente máximo do serviço (e consequentemente com a tutela), conforme o *supra* exposto.
- X. Não obstante, em sede de recurso, a Tutela e o próprio dirigente máximo do serviço pode conhecer questões de legalidade (formal ou material), estando, contudo, vedada a apreciação de tutela de mérito das deliberações do CCA, nos termos atrás expostos.

À Consideração superior,

A Jurista,

(Catarina Sirgado dos Santos)