

ASSUNTO:	SIADAP nas autarquias locais. Reclamação do ato de homologação de avaliação. Recurso hierárquico.
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_CG_5832/2020
Data:	3-07-2020

Pela Exma. Senhora Diretora do Departamento de Recursos Humanos da Câmara Municipal foi solicitado parecer sobre a seguinte questão:

*“Na sequência do indeferimento de uma reclamação da avaliação de desempenho, foi apresentado por um trabalhador recurso hierárquico, dirigido ao Presidente da Câmara, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 169.º, alínea a) do n.º 1, n.º 2 e n.º 3 do artigo 184.º, alínea a) do n.º 1 do artigo 186.º, artigo 193.º e artigo 194.º do Código do Procedimento Administrativo.*

*Nos termos do artigo 71.º da Lei n.º 66-B/2007, conjugado com o previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro, a competência da homologação da avaliação de desempenho nas autarquias locais compete ao Presidente da Câmara que, por despacho de 19/10/2017, a delegou na Vereadora de Recursos Humanos.*

*Levanta-se a questão de saber se é ou não admissível recurso hierárquico para o Presidente da Câmara.*

*Foi emitido parecer pelos serviços jurídicos da autarquia (...)*”

Cumpre, pois, informar:

**I**

No parecer dos serviços jurídicos da câmara municipal (Informação n.º 139/2020 de 4/06/2020; NIPG 23272/20), que foi enviado pela entidade consulente, é apresentada a seguinte análise e conclusão:

*“(...) concretamente à questão da admissibilidade de recurso hierárquico da homologação da avaliação de desempenho, já foi objeto de estudo por parte da Dr.ª Maria Dulce Filipe de Sousa Ribeiro na sua tese de mestrado intitulada de «O Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública nas Autarquias Locais», da qual transcrevemos «De acordo com o art.º 73.º da Lei n.º 66-B/2007, do ato de homologação e da decisão sobre reclamação cabe impugnação administrativa, por recurso hierárquico ou tutelar, ou impugnação jurisdicional, nos termos gerais. **No caso da administração local a decisão de avaliação do desempenho não é***

**suscetível de recurso hierárquico.** Tal ato é, assim, diretamente impugnável contenciosamente pelos interessados tal como previsto no n.º 1 do art. 70.º da Lei n.º 66-B/2007, através da competente ação administrativa especial, de acordo com o n.º 4 do art. 268.º da CRP e CPTA, dependendo a tutela jurisdicional dos direitos e interesses legalmente protegidos dos trabalhadores» [Para mais desenvolvimentos, ver, Isabel Celeste M. FONSECA, «Direito do Contencioso Administrativo Autárquico» in Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume IV, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 301 e segs.].

Assim sendo, na administração local o ato de homologação da avaliação de desempenho praticado pela Sr.ª Vereadora dos Recursos Humanos ao abrigo da delegação de competências, não é passível de recursos hierárquico para o Sr. Presidente da Câmara.”<sup>1</sup> (o destaque a negrito é nosso)

Esta conclusão e o entendimento que são defendidos no parecer dos serviços jurídicos da entidade consulente, e que suscitaram dúvidas ao Departamento de Recursos Humanos da Autarquia, merecem a nossa inteira concordância, pelo que acompanhamos totalmente esse parecer, que se encontra devidamente fundamentado.

## II

No âmbito do sistema de avaliação dos trabalhadores em funções públicas, a competência para homologar as avaliações e para decidir das reclamações dos avaliados, pertence ao dirigente máximo do serviço - de acordo com o fixado nas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 60.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro<sup>2</sup>.

Nas autarquias locais, e mais concretamente nos municípios as referências feitas ao dirigente máximo do serviço na Lei n.º 66-B/2007 consideram-se feitas ao presidente da câmara municipal.

O que está em causa na presente situação é a decisão de indeferimento da reclamação do ato de homologação de avaliação, apresentada por um trabalhador ao abrigo do artigo 72.º da Lei n.º 66-B/2007, e que foi proferida pela Vereadora da câmara municipal no exercício da competência que lhe foi delegada

---

<sup>1</sup> A tese de mestrado citada pelo parecer jurídico da entidade consulente pode ser consultada em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/20552/1/Maria%20Dulce%20Peres%20Filipe%20de%20Sousa%20Ribeiro.pdf>

<sup>2</sup> Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

pelo presidente do órgão executivo, nos termos das disposições conjugadas da alínea a) do n.º 2 do artigo 35.º<sup>3</sup> e do n.º 2 do artigo 36.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (doravante aqui designado de RJAL), constante do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro<sup>4</sup>.

Tal como entendeu o Supremo Tribunal Administrativo, “a implementação e aplicação do SIADAP insere-se no âmbito das competências do Presidente da Câmara, de gestão e direcção dos recursos humanos, prevendo o artigo (...) da Lei das Autarquias Locais nº169/99 a possibilidade de delegação por parte do Presidente da Câmara (...), da competência de gestão e direcção dos recursos humanos, designadamente para homologar as classificações anuais de serviço dos funcionários, competência que há-de abranger a actual homologação da avaliação no âmbito do SIADAP, não obstante não se encontrar literalmente consagrada na Lei nº169/99, por ser anterior à entrada em vigor da legislação do SIADAP, bem como a de decidir reclamações apresentadas em sede do procedimento avaliativo regulado pelo SIADAP.” – no seu Acórdão de 2/03/2012 (Processo n.º 00130/10.0BEAVR)<sup>5</sup>.

É, por isso, possível à Vereadora em quem o presidente da câmara municipal tenha delegado aquela competência genérica para decidir em todos os assuntos em matéria de recursos humanos, proferir as decisões que, em sede do SIADAP, competem ao dirigente máximo do serviço.

Assim, temos que ter em consideração que “A doutrina e a jurisprudência são unânimes no sentido de que, para efeitos contenciosos, os actos praticados por delegação ou subdelegação têm o mesmo carácter impugnável do correspondente acto praticado pelo delegante (Cf. Acs. 16.12.97, rec. 41.913, de 10.10.00, rec. 45.589, de

---

<sup>3</sup> A alínea a) do n.º 2 do artigo 35.º do RJAL fixa a competência do presidente da câmara municipal para decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direcção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais.

<sup>4</sup> Regime jurídico das autarquias locais, estatuto das entidades intermunicipais, regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (RJAL), aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; alterado pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>5</sup> E que se encontra disponível para consulta em: <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/29d1c5b5920f8d56802579bf0044629f?OpenDocument>

12.12.2001, rec. 45.493 e de 30.05.2006, rec. 321/04 e Prof. Freitas do Amaral, in *Curso de Direito Administrativo*, I, p.674).”<sup>6</sup>.

Portanto, a decisão de indeferimento da reclamação do ato de homologação da avaliação que foi apresentada pelo trabalhador da entidade consulente, foi proferida pela Vereadora da câmara municipal nos termos do n.º 2 do artigo 72.º da Lei n.º 66-B/2007 na qualidade de dirigente máximo do serviço, no exercício da competência que lhe foi delegada pelo presidente do órgão executivo do município.<sup>7</sup>

### III

Muito embora o n.º 1 do artigo 73.º da Lei n.º 66-B/2007 refira que “*Do acto de homologação e da decisão sobre reclamação cabe impugnação administrativa, por recurso hierárquico ou tutelar, ou impugnação jurisdicional, nos termos gerais.*”, esta norma carece de ser interpretada aquando da sua aplicação ao nível das autarquias locais, e dos municípios em especial.

Com efeito, é entendimento unânime da doutrina e da jurisprudência que “*Como é sabido, **não existe uma relação de dependência hierárquica entre a Câmara e o seu Presidente ou os seus vereadores**, na medida em que não existe qualquer poder de direcção (dar ordens) ou poder disciplinar pelo órgão colegial sobre os seus membros, como é pressuposto nesse tipo de relação, (...)*”<sup>8</sup> (o negrito é nosso).

---

<sup>6</sup> Conforme refere o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 5/05/2010 (Proc. n.º 0223/10) - [http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/0/8a74d9a37f57633f80257721003d5e98?OpenDocument&ExpandSection=1#\\_Section1](http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/0/8a74d9a37f57633f80257721003d5e98?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1)

<sup>7</sup> Como explicam Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca, sobre a competência do presidente da câmara municipal para decidir sobre todos os assuntos relacionados com a gestão e direcção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais: “*Ele é o dirigente máximo dos trabalhadores que exercem funções públicas municipais porque estes lhe são inferiores hierárquicos. Existe uma clássica escala de supra-infra-ordenação. Este dirigente de serviços municipais é o vértice da pirâmide que é composta por outros detentores de poder de direcção – como sejam os dirigentes -, daí a expressão «dirigente máximo», aliás usada frequentemente em legislação de recursos humanos. Relativamente à competência vigora o princípio da legalidade. Na senda desta norma geral, nos múltiplos diplomas avulsos sobre questões que se prendem com os recursos humanos a competência decisória de direcção e gestão, é atribuída ao Presidente de câmara, enquanto «dirigente máximo do serviço».*” - em “*Comentários à Lei n.º 75/2013*”, Ed. Rei dos Livros, 1.ª edição, 2018, página 407, em anotação à alínea a) do n.º 2 do artigo 35.º.

<sup>8</sup> Veja-se o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 5/05/2010 (Processo n.º 0223/10), já aqui citado.

Como tal, nos municípios não há lugar a recurso para a câmara municipal relativamente às decisões tomadas pelo presidente do órgão executivo no exercício de competências próprias.<sup>9</sup>

Acresce a isto que os anteriormente denominados de “recursos hierárquicos impróprios” e agora designados de “recursos administrativos especiais”, previstos no artigo 199.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)<sup>10</sup> – e que permitiram recorrer “Para o órgão colegial, de atos ou omissões de qualquer dos seus membros” - só podem ter lugar nos casos expressamente previstos na lei (cf. n.º 1 do artigo 199.º). Ora, não existindo qualquer previsão legal, nomeadamente na Lei n.º 66-B/2007, que o permita, resulta claro que os trabalhadores em funções públicas não podem interpor recursos administrativos especiais da decisão sobre a reclamação do ato de homologação da avaliação do seu desempenho.

Nesta conformidade, não cabe recurso para o órgão executivo da decisão de indeferimento da reclamação do ato de homologação da avaliação proferida por um vereador da câmara municipal na qualidade de dirigente máximo do serviço, ao abrigo do fixado no n.º 2 do artigo 72.º da Lei n.º 66-B/2007 e no exercício da competência em matéria de direção e gestão de recursos humanos que lhe foi delegada pelo presidente da câmara municipal.

Por outro lado, e na sequência do que já explicámos acima, sempre que o presidente da câmara municipal decidir delegar num dos vereadores a sua competência própria para decidir sobre todos os assuntos em matéria de recursos humanos do município, está a entregar-lhe a “veste” e a qualidade de “dirigente máximo do serviço”. Pelo que, todos os atos praticados por esse vereador no exercício dessa competência que lhe foi delegada são praticados enquanto “dirigente máximo do serviço”, não havendo desses atos, portanto, a possibilidade de recursos hierárquico para o presidente da câmara, porquanto aquele vereador se encontra atuar como se fosse o próprio presidente da câmara.

Assim, sempre que um trabalhador pretender impugnar uma decisão proferida em sede de SIADAP por um vereador no exercício de competência delegada em matéria de direção e gestão de recursos humanos, terá de recorrer à impugnação jurisdicional.

---

<sup>9</sup> O recurso previsto no n.º 2 do artigo 34.º do RJAL aplica-se exclusivamente às decisões proferidas pelo presidente da câmara municipal e pelos vereadores no exercício de competências próprias do órgão executivo que lhes tenham sido objeto de delegação ou subdelegação.

<sup>10</sup> Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

#### IV

##### **Em conclusão,**

Na administração local, e nos municípios, em sede de SIADAP não é admissível recurso hierárquico para o presidente da câmara municipal da decisão de indeferimento da reclamação do ato de homologação da avaliação proferida por um vereador, ao abrigo do fixado no n.º 2 do artigo 72.º da Lei n.º 66-B/2007, na qualidade de dirigente máximo do serviço e no exercício da competência em matéria de direção e gestão de recursos humanos que lhe foi delegada pelo presidente da câmara municipal, nos termos das disposições conjugadas a alínea a) do n.º 2 do artigo 35.º e do n.º 2 do artigo 36.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.