

PARECER JURÍDICO N.º 2 / CCDR LVT / 2018

Validade • Válido

JURISTA

Conceição Nabais

ASSUNTO RECURSOS HUMANOS

QUESTÃO

Efeitos da avaliação do desempenho dos titulares de cargos dirigentes nas respetivas carreiras de origem, com vista à aplicação do regime das valorizações remuneratórias estabelecido no art.º 18.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2018.

Análise do regime constante do artigo 29.º do Estatuto do Pessoal Dirigente, em conjugação com as regras da avaliação do desempenho aplicáveis ao pessoal dirigente (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro).

PARECER

Considerando que pelo exercício de cargos dirigentes se podia beneficiar dos módulos de tempo completo nestes cargos (três anos), para efeitos de alteração da categoria, da posição e do nível remuneratórios, a apreciação da matéria controvertida vai ser dividida em duas partes: uma relativa às várias versões do art.º 29.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro e outra sobre o regime da avaliação do desempenho dos dirigentes, com efeitos na carreira de origem, enquanto tal foi admissível.

Por fim, analisaremos a forma de ultrapassar eventuais irregularidades na avaliação do desempenho, para efeitos de alteração obrigatória do posicionamento remuneratório, à luz da disciplina do art.º 18.º da LOE para 2018.

Regime do art.º 29.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, nas sucessivas versões, até à sua revogação.

Sobre o direito de acesso na carreira do pessoal dirigente, vejamos então a aplicação no tempo do disposto no art.º 29.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que na sua versão original estabelecia o seguinte regime: “1 - O tempo de serviço prestado no exercício de cargos dirigentes conta, para todos os efeitos legais, como prestado no lugar de origem, designadamente para promoção e progressão na carreira e categoria em que o funcionário se encontra integrado. **2 - Quando o tempo de serviço prestado em funções dirigentes corresponda ao módulo de tempo necessário à promoção na carreira, o funcionário tem direito, findo o exercício de funções dirigentes, ao provimento em categoria superior com dispensa de concurso, a atribuir em função do número de anos de exercício continuado naquelas funções.** 3 - (...). 4 - O tempo de serviço prestado em regime de substituição e de gestão corrente, nos termos da presente lei, conta para efeitos do disposto no n.º 2. 5 - No caso de ter ocorrido mudança de categoria ou de carreira na pendência do exercício do cargo dirigente, para efeitos do cômputo do tempo de serviço referido no n.º 2, **releva apenas o prestado em funções dirigentes a partir da data de provimento na nova categoria.** 6 - Os funcionários que beneficiem do disposto no n.º 2 têm direito à remuneração pela nova categoria e escalão desde a data da cessação do exercício de funções dirigentes” (negrito e sublinhado nossos).

Por sua vez, a Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, conferiu nova redação ao art.º 29.º do EPD, dispondo da seguinte forma: “1 - O tempo de serviço prestado no exercício de cargos dirigentes conta, para todos os efeitos legais, como prestado no lugar de origem, designadamente para promoção e progressão na carreira e na categoria em que o funcionário se encontra integrado. **2 - Quando o tempo de serviço prestado em funções dirigentes corresponda ao módulo de tempo necessário à promoção na carreira, o funcionário tem direito, findo o exercício de funções dirigentes, ao provimento em categoria superior com dispensa de concurso, a atribuir em função do número de anos de exercício continuado naquelas funções.** 3 - (...). 4 - O tempo de serviço prestado em regime de substituição e de gestão corrente, nos termos da presente lei, conta para efeitos do disposto no n.º 2. 5 - No caso de ter ocorrido mudança de categoria ou de carreira na pendência do exercício do cargo dirigente, para efeitos do cômputo do tempo de serviço referido no n.º 2 **não releva o tempo prestado em funções dirigentes que tenha sido contado no procedimento que gerou a mudança de categoria ou de carreira.** 6 - Os funcionários que beneficiem do disposto no n.º 2 têm direito à remuneração pela nova categoria e escalão desde a data da cessação do exercício de funções dirigentes” (negrito e sublinhado nossos).

Do regime consignado nestas duas versões do art.º 29.º do EPD, destaca-se o seguinte:

PARECER JURÍDICO N.º 2 / CCDR LVT / 2018

- Quando o exercício de funções dirigentes correspondesse ao tempo necessário à promoção na carreira, **o trabalhador tinha direito ao provimento em categoria superior com dispensa de concurso, a atribuir em função dos módulos de três anos de exercício continuado naquelas funções;**
- Ainda que a avaliação como dirigente produzisse efeitos na carreira/categoria de origem, **o legislador, para o posicionamento na carreira do trabalhador, não admitia a soma de tempo na categoria com tempo de exercício de funções dirigentes.**
- Para efeitos de alteração da categoria na carreira de origem do trabalhador, **relevava o exercício de funções dirigentes em regime de comissão de serviço, em regime de substituição e em gestão corrente;**
- **O direito só se efetivava finda a comissão de serviço** e não na sua pendência; tal só era aceitável quando o interessado estivesse na categoria mais elevada da carreira.

Atenta a publicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que aprovou a LVCR e a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que aprovou o regime do SIADAP, o art.º 29.º do EPD sofreu nova redação, com vista a acomodar as posições e os níveis remuneratórios, assim como a avaliação do desempenho na carreira de origem do pessoal dirigente.

Assim, no âmbito da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro - LOE para 2009 - o art.º 29.º do EPD, passou a estabelecer: **“1 - O exercício continuado de cargos dirigentes por períodos de três anos, em comissão de serviço, em substituição ou em gestão corrente, confere ao respetivo titular o direito à alteração para a ou as posições remuneratórias imediatamente seguintes da respetiva categoria de origem, correspondendo uma alteração a cada período. 2 - (...). 3 - Quando, no decurso do exercício do cargo dirigente, ocorra uma alteração do posicionamento remuneratório na categoria de origem em função da reunião dos requisitos previstos para o efeito na lei geral, ou alteração de categoria ou de carreira, para efeitos de cômputo dos períodos referidos no n.º 1, releva apenas, sem prejuízo do disposto no número seguinte, o tempo de exercício subsequente a tais alterações. 4 - Quando a alteração de categoria ou de carreira pressuponha a reunião de requisito relativo a tempo de serviço, no cômputo dos períodos referidos no n.º 1, só não releva o tempo de exercício de cargos dirigentes que tenha sido tomado em consideração no procedimento que gerou aquela alteração. 5 - O direito à alteração de posicionamento remuneratório é reconhecido, a requerimento do interessado, por despacho do dirigente máximo do órgão ou do serviço de origem, precedido de confirmação dos respetivos pressupostos pela secretaria-geral ou pelo departamento ministerial competente em matéria de recursos humanos 6 - A remuneração pelo novo posicionamento remuneratório tem lugar desde a data da cessação do exercício do cargo dirigente.”** (negrito e sublinhado nossos).

Acerca da aplicação no tempo deste preceito, uma das questões que se tem colocado, prende-se precisamente com o seu n.º 3, no sentido de saber se o pessoal dirigente que a 1 de janeiro de 2009 tem uma comissão de serviço em curso, o tempo do exercício do cargo dirigente, conta para futura alteração da sua posição remuneratória.

Este normativo **só admite a contagem do tempo de exercício de cargo dirigente anterior a 01-01-2009, para efeitos de alteração da posição remuneratória, que não tenha sido considerado para alteração anterior para a promoção/progressão e só para dirigentes que não se encontrem no topo da carreira.**

Segundo o entendimento da DGAEP, constante nas FAQ's relativas à interpretação do Estatuto do Pessoal Dirigente – FAQ 10 – onde se coloca a questão: “As alterações ao estatuto do pessoal dirigente, introduzidas pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, a vigorar a partir de 1 de janeiro de 2009, aplicam-se às comissões de serviço iniciadas antes daquela data e que se encontrem em curso?”

A resposta é sim, mas apenas e “na medida em que o tempo do exercício de funções dirigentes não tenha sido tomado em consideração para a aplicação do n.º 3 do art.º 29.º da Lei n.º 64-A/2008 (direito à carreira), norma aplicável apenas aos dirigentes não detentores da categoria de topo da carreira.” Neste caso, o tempo de funções dirigentes remanescente, anterior a 1 de janeiro de 2009, releva para o cômputo do módulo de três anos de exercício continuado de cargos dirigentes, para efeitos de futura alteração de posição remuneratória.

Caso se trate de **dirigentes já detentores da categoria de topo da carreira, releva apenas o exercício de funções dirigentes, após 1 de janeiro de 2009.**

Posteriormente, o direito à alteração do posicionamento remuneratório na carreira de origem pelo exercício de cargos dirigentes, foi revogado pelo art.º 25.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril (LOE para 2010), com entrada em vigor a 29 de abril de 2010, com a

PARECER JURÍDICO N.º 2 / CCDR LVT / 2018

seguinte nota: o disposto no artigo 29.º mantém-se aplicável aos titulares dos cargos dirigentes atualmente designados, ainda que em substituição ou em gestão corrente, até ao fim do respetivo prazo, nele não incluindo eventuais renovações posteriores.

Com efeito, o pessoal dirigente que à data da entrada em vigor da LOE para 2010 estivesse no exercício de funções dirigentes continuava a poder contar o tempo do exercício dessas funções para efeitos de alteração da posição remuneratória, até ao fim do prazo, nele não se incluindo eventuais renovações.

Regimes do SIADAP e adaptações aos serviços das Autarquias Locais. Efeitos nas respetivas carreiras de origem do pessoal em exercício de cargos dirigentes.

A Lei n.º 10/2004, de 22 de março, criou o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP); o Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio, procedeu à sua regulamentação e, em cumprimento do n.º 3 do art.º 2.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, o Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho, adaptou o SIADAP aos serviços das autarquias locais.

No âmbito destes regimes, importa desde logo destacar que a avaliação do pessoal dirigente era obrigatoriamente considerada para efeitos de renovação da comissão de serviço dos dirigentes de nível intermédio (cfr. n.º 5 do art.º 7.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de março).

Por sua vez, sobre a avaliação do desempenho dos dirigentes intermédios, o art.º 17.º da Lei n.º 10/2004, dispunha da seguinte forma: *"1 — A avaliação dos dirigentes de nível intermédio faz-se sem prejuízo das especificidades próprias da função, tendo como objetivo reforçar a capacidade de liderança e as competências de gestão. 2 — São especificidades do processo de avaliação dos dirigentes de nível intermédio, designadamente a não integração da atitude pessoal nas componentes da avaliação e a não sujeição a percentagens máximas para atribuição das classificações mais elevadas, sem prejuízo da necessária garantia de harmonização das avaliações. 3 — Os resultados da avaliação do desempenho dos dirigentes de nível intermédio relevam para a evolução na carreira de origem, de acordo com as regras e critérios de promoção e progressão aplicáveis, sem prejuízo de outros direitos especialmente previstos no Estatuto dos Dirigentes da Administração Pública ou em legislação especial aplicável"* (negrito e sublinhado nossos).

Sublinhe-se que de acordo com o estatuído no art.º 9.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio, foi consagrado o sistema de percentagens para a diferenciação dos desempenhos de mérito e excelência, correspondendo a 20% e a 5%, respetivamente.

O Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho, veio, com as necessárias especificidades, aplicar o regime da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, aos serviços das autarquias locais.

Acresce que até esta data o regime da classificação de serviço do pessoal das autarquias locais era abrangido pelo estabelecido no Decreto Regulamentar n.º 45/88, de 16 de dezembro, que, por força do disposto no n.º 2 do art.º 1.º este regime não era aplicável ao pessoal dirigente, cuja forma de provimento era a comissão de serviço, donde decorre que o pessoal dirigente não estava abrangido pelo regime da classificação de serviço dos trabalhadores.

Na verdade, à luz do n.º 3 do acima transcrito art.º 17.º, o resultado da avaliação do desempenho dos dirigentes intermédios relevava para a progressão e promoção na carreira de origem, mas faz-se notar que isso era sem prejuízo do que o EPD contemplava. Isto é, já se acautelavam aqui os efeitos do regime do art.º 29.º do EPD, no sentido da impossibilidade da acumulação de direitos na carreira de origem, quer fosse pelo tempo do exercício do cargo dirigente, quer fosse pela avaliação do desempenho dos dirigentes.

A Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, fixou um novo regime do SIADAP e introduziu alterações à regra da avaliação do desempenho dos dirigentes, que no âmbito da Administração Local tais alterações só passaram a ter aplicação, após a publicação do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro, que procedeu à adaptação da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro ao pessoal das autarquias locais (cfr. normas conjugadas constantes do n.º 2 do art.º 88.º, com o n.º 2 do art.º 86.º, ambos da Lei 66-B/2007 e, ainda, o art.º 30.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro).

Observa-se que aquele art.º 30.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, já dispunha que os trabalhadores das autarquias locais que, em 2008 e 2009, não tinham sido avaliados por não aplicação efetiva da legislação em matéria de avaliação do desempenho, era atribuído um ponto por cada ano, o que significava que a partir de 2008, quem não tenha sido avaliado à luz do SIADAP 3, ou seja,

PARECER JURÍDICO N.º 2 / CCDR LVT / 2018

SIADAP dos trabalhadores, tinha direito a um ponto por cada ano não avaliado.

O art.º 29.º da Lei n.º 66-I/2007, de 28 de dezembro, na redação conferida pela Lei n.º 66-B/2012, de 28 de dezembro, estabelece o seguinte: “1 - A avaliação global do desempenho dos dirigentes superiores e intermédios é feita no termo das respetivas comissões de serviço, conforme o respetivo estatuto, ou no fim do prazo para que foram nomeados. 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, o desempenho dos dirigentes superiores e intermédios é objeto de monitorização intercalar. 3 - O período de monitorização intercalar corresponde ao ano civil, pressupondo o desempenho como dirigente por um período não inferior a seis meses, seguidos ou interpolados. **4 - A avaliação do desempenho dos dirigentes superiores e intermédios realizada nos termos do presente título não produz quaisquer efeitos na respetiva carreira de origem. 5 - A avaliação do desempenho, com efeitos na carreira de origem, dos trabalhadores que exercem cargos dirigentes é realizada bianualmente nos termos dos n.ºs 5 a 7 do artigo 42.º e do artigo 43.º.** 6 - A avaliação do desempenho do pessoal integrado em carreira que se encontre em exercício de funções de direção ou equiparadas inerentes ao conteúdo funcional da carreira, quando tal exercício não for titulado em comissão de serviço, é feita bianualmente, nos termos do SIADAP 3, não sendo aplicável o disposto nos n.ºs 4 e 5” (negrito e sublinhado nossos).

Por sua vez, a avaliação dos dirigentes intermédios das autarquias locais obedece ao regime constante nos art.ºs 18.º a 20.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro.

Sobre o art.º 29.º, destaca-se o previsto no n.º 4 que é muito claro quando refere que a avaliação do desempenho dos dirigentes superiores e intermédios não produz quaisquer efeitos na respetiva carreira de origem, dispondo o n.º 5 a forma como se processa à avaliação na carreira de origem do pessoal dirigente.

À avaliação na carreira de origem dos dirigentes vão ser aplicados os n.ºs 5 a 7 do art.º 42.º e o art.º 43.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

Ora, quando o n.º 6 do art.º 42.º ao fazer referência à última avaliação atribuída nos termos da presente lei, ou das suas adaptações, está claramente a referir-se ao SIADAP 3, ou seja, à avaliação do desempenho dos trabalhadores.

Daqui decorre que para efeitos da avaliação do desempenho nas respetivas carreiras do pessoal dirigente existiam duas hipóteses: ou arrastam a última avaliação do desempenho atribuída na carreira à luz do SIADAP 3, ou caso essa avaliação não existisse ou se pretendessem a sua alteração, requeriam a avaliação por ponderação curricular.

Com efeito, do nosso ponto de vista, desde 2008, que o legislador não admite que a avaliação dos dirigentes produza efeitos na carreira de origem e mesmo em relação aos dirigentes das autarquias locais, posto que o citado art.º 30.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro, já não admitia a produção de efeitos da avaliação dos dirigentes nas respetivas carreiras, na medida em que sobre os anos de 2008 e 2009 já mandava atribuir um ponto por cada ano, em virtude da não aplicação efetiva do regime do SIADAP.

Aplicação das regras do art.º 18.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro – LOE para 2018.

Antes de mais, observa-se que o art.º 18.º da LOE para 2018 trata apenas do descongelamento das alterações remuneratórias de todas as carreiras da Administração Pública, operado pelas sucessivas Leis do Orçamento de Estado desde 2011 a 2017, não introduzindo quaisquer alterações aos regimes legais aplicáveis.

As valorizações remuneratórias abrangem todas as carreiras, independentemente de se tratar de carreiras gerais, carreiras especiais, carreiras não revistas e carreiras subsistentes e as alterações remuneratórias não podem produzir efeitos em data anterior a 1 de janeiro de 2018.

As alterações obrigatórias de posicionamento remuneratório estão diretamente ligadas à avaliação do desempenho dos trabalhadores nas respetivas carreiras, donde o legislador pretendeu abarcar todas as situações relacionadas com a avaliação do desempenho, ou a ausência dela.

Neste sentido, o art.º 18.º da LOE para 2018, vem dispor nos n.ºs 2 e 3 que aos trabalhadores, cujo desempenho não tenha sido avaliado, ou tenha sido avaliado com base em sistemas de avaliação do desempenho caducados, sem diferenciação do mérito, são atribuídos um ponto por cada ano não avaliado.

Após a comunicação dos pontos atribuídos ao trabalhador, este dispõe de cinco dias úteis para requerer a avaliação do desempenho

PARECER JURÍDICO N.º 2 / CCDR LVT / 2018

por ponderação curricular nos termos do regime do SIADAP, garantindo-se o princípio da diferenciação dos desempenhos (cfr. n.ºs 4 e 5 do art.º 18.º).

CONCLUSÕES

1. No âmbito das várias versões do art.º 29.º do EPD, o exercício continuado de cargos dirigentes por períodos de três anos, em comissão de serviço, em substituição ou em gestão corrente, conferia ao respetivo titular o direito à alteração para a ou as posições remuneratórias imediatamente seguintes da respetiva carreira de origem, correspondendo uma alteração a cada período completo.
2. Por sua vez, em conformidade com a disciplina constante no n.º 3 do art.º 17.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, durante os anos de 2004 a 2007, a avaliação dos dirigentes produzia efeitos na carreira de origem.
3. Contudo, para efeitos do posicionamento na carreira de origem, o dirigente ou beneficiava dos módulos do tempo de exercício continuado de funções dirigentes, ou da avaliação do desempenho.
4. Com a publicação da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, a avaliação dos dirigentes não produzia quaisquer efeitos na carreira de origem.
5. À luz da disciplina constante no art.º 18.º da LEO para 2018, para efeitos da aplicação das alterações obrigatórias do posicionamento remuneratório dos dirigentes, é atribuído um ponto por cada ano não avaliado, podendo, após a comunicação dos pontos, ser requerida a avaliação por ponderação curricular de acordo com o regime do SIADAP.

LEGISLAÇÃO

- Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro - Estatuto de Pessoal Dirigente (sucessivas versões do art.º 29.º)
- Lei n.º 10/2004, de 22 de março
- Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro – SIADAP
- Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro – LVCR
- Lei n.º 66-B/2012, de 28 de dezembro
- Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro – Orçamento de Estado para 2018 (art.º 18.º)
- Decreto Regulamentar n.º 45/88, de 16 de dezembro
- Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio
- Decreto Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho
- Decreto Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de setembro