



FENPROF – FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PROFESSORES

Sua Referência:

Nossa Referência: FP-145/2018

Data: 22/06/2018

Exmo. Senhor

Árbitro Presidente do Colégio Arbitral

Dr. José de Azevedo Maia

Direção Geral da Administração e Emprego Público

Rua da Alfândega, nº 5 – 2º

1149-095 LISBOA

Assunto: Posição desta Federação sobre a exigibilidade de proposta de serviços mínimos e sobre a sua definição

Exmo. Senhor Árbitro Presidente,

Pela leitura da ata da reunião que teve lugar na DGAEP, no dia 19 de junho de 2018, com vista à obtenção de acordo entre as partes sobre os serviços mínimos a prestar durante a greve, conclui-se que a posição unânime das Associações Sindicais que convocam a mesma, através de aviso prévio, foi no sentido de não haver lugar a definição de tais serviços mínimos por não se reunirem os pressupostos de facto e direito que legitimassem aquela definição.

É pois, nesse quadro que iremos, de seguida, apreciar a questão.

Assim,

1 – DOS FACTOS E DOS INTERESSES EM CONFRONTO

Em 18 de novembro de 2017, o Governo e as Organizações Sindicais de Professores chegaram a um compromisso que previa, não só a recuperação do tempo de serviço congelado para efeitos de progressão na carreira (9 anos, 4 meses e 2 dias), como também a negociação de medidas que dessem resposta a dois problemas que afetam gravemente a profissão docente: o acentuado desgaste físico e psíquico que resulta, essencialmente, da sobrecarga de trabalho a que está sujeita, muita dela burocrática, e aos horários de trabalho que, ilegalmente, lhes são impostos; o acelerado

envelhecimento do corpo docente, exigindo-se medidas promotoras do rejuvenescimento geracional, designadamente regras próprias para aposentação.

Passado que foi meio ano e apesar das reuniões realizadas, nenhum destes compromissos foi cumprido e às questões já identificadas juntaram-se outras relacionadas com os concursos do pessoal docente. Também em relação à resolução do problema da precariedade laboral que atinge milhares de professores e educadores, nomeadamente o recurso abusivo à contratação a termo, o Governo não apresentou soluções à altura, tendo-se mesmo furtado às necessárias negociações do número de vagas e dos critérios a aplicar no concurso externo extraordinário. Muito recentemente, analisado o projeto de Despacho que o ME apresentou sobre organização do ano letivo 2018/2019, verificou-se que, não só não é efetuada qualquer alteração positiva aos horários dos docentes, como ainda possibilitaria o agravamento de outros aspetos, como acontece em relação às funções de direção de turma.

Foi precisamente este comportamento do Governo, que se manteve ao longo de todo o ano letivo, a estar na origem da convocação desta greve, no âmbito da qual se exige da parte do mesmo a garantia de que serão tomadas medidas concretas sobre as matérias supra identificadas.

2 – DA OPORTUNIDADE DA GREVE

A FENPROF tentou obter do Governo a concretização dos compromissos firmados através de sucessivas reuniões de negociação que ocorreram entre dezembro de 2017 e junho de 2018, sem que se conseguissem alcançar resultados capazes de gerar um consenso entre as partes. Aliás, não surgiu, entretanto, qualquer avanço em relação à resolução dos problemas em apreço.

A greve, como forma de reação dos docentes, surge depois de diversas iniciativas que foram devidamente relatadas pela comunicação social, designadamente junto da tutela, à qual foi apresentada uma proposta concreta de recuperação do tempo de serviço não contado durante os períodos de congelamento. Essa proposta previa, para tornar sustentável a recuperação, que esta obedecesse a um faseamento que, previsivelmente, se estenderia até ao final de 2023. Quer em relação a esse prazo, quer quanto ao modo de recuperação, os sindicatos manifestaram-se abertos a outras propostas do ME, no âmbito da negociação, e também disponíveis para apreciar propostas sobre as restantes reivindicações dos professores, fossem relativas a horários de trabalho ou à

aposentação, sem que daí resultassem quaisquer avanços, que cabiam à tutela. Ora, na opinião da FENPROF, a greve, como forma de luta legítima e de último recurso, não podia ser adiada, até porque, de entre as matérias supra identificadas, há algumas cuja resposta tem de ser dada pelo Governo antes do início do próximo ano letivo:

- A reorganização dos horários de trabalho dos docentes, com uma definição inequívoca das atividades que deverão integrar as componentes letiva e não letiva;

- A reversão para a componente individual de trabalho das horas de redução por antiguidade, no art.º 79.º do ECD.

Mas, também, outras matérias que, tendo implicação no próximo ano letivo, não poderão deixar de ser agora negociadas, sendo exemplo:

- A negociação de um regime específico de aposentação dos docentes, no âmbito do combate ao acentuado desgaste sofrido e ao reconhecido envelhecimento da classe docente;

- As matérias relativas à recuperação do tempo de serviço, no caso, o prazo e o modo de recuperar todo o tempo.

Acresce, relativamente à recuperação do tempo de serviço, que, para além da Declaração de Compromisso, antes referida, a confirmação dos domínios da negociação (prazo e modo) passaram a constar da Lei nº 114/2017, de 20 de dezembro (artigo 19º), e, na dúvida de qual o tempo a recuperar, a mesma maioria que aprovou a já citada Lei, que é a Lei do Orçamento do Estado para 2018, aprovou, igualmente, a Resolução nº 1/2018, de 2 de janeiro, que esclarece qual o tempo a recuperar: todo.

Deste modo, a greve, para se realizar em tempo útil e não deixar qualquer dúvida relativamente a eventuais prazos legais a ter em conta, não podia deixar de coincidir com o período de avaliações da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Assim, a recusa em cumprir o compromisso e respeitar a Lei levou o Governo a romper negociações num quadro de conflito e criou a necessidade e a oportunidade da greve, não sendo, deste modo, imputável às organizações sindicais o facto de aquela coincidir com um período no qual se realizam conselhos de turma e outras reuniões de avaliação. Recordar-se que as negociações se iniciaram em 15 de dezembro, mas o ME arrastou-as até agora.

3 – QUESTÃO PRÉVIA

No âmbito da reunião realizada com vista à fixação de serviços mínimos promovida pela DGAEP, nos termos do artigo 398º, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20 de junho, estiveram presentes, para além da signatária, outras associações sindicais que, conjuntamente, subscreveram os pré-avisos de greve cujo período de duração é o seguinte: **dias 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12 e 13 de julho de 2018.**

Contudo, foi ainda convocada, com o mesmo fim para esta mesma reunião, uma outra associação sindical (S.TO.P.) que, embora tenha apresentado um pré-aviso de greve com objeto idêntico, o período da respetiva duração não é o mesmo das restantes (de **2 a 31 de julho de 2018**). Ora, como resulta da ata da supra identificada reunião é entendimento da FENPROF que a diferença substancial que se verifica relativamente aos dois períodos de greve supra identificados impõe que a apreciação da questão *sub judice* (fixação de serviços mínimos) seja efetuada por Colégios Arbitrais distintos ou, no caso de assim não ser possível, que tal questão seja apreciada em processos distintos decididos separadamente. Como consta também da ata da referida reunião, esta posição da signatária mereceu o acolhimento das restantes associações sindicais promotoras da greve para o mesmo período e até da que subscreve pré-aviso distinto.

Assim, consensualizaram o seguinte. Que, “... *não obstante continuarem a entender que não há lugar à fixação de serviços mínimos no caso em apreço, por não estarem em causa necessidades sociais impreteríveis consideram que, estando perante pré-avisos de greve distintos, convocados por organizações diferentes e com um horizonte temporal não coincidente, deverão ser constituídos dois colégios arbitrais que se pronunciem separadamente sobre cada um dos pré-avisos e respetivo horizonte temporal, bem como sobre a necessidade de avaliar separadamente, também, a eventual fixação de serviços mínimos relativamente a cada um desses pré-avisos*”. Como tal, entenderam as referidas associações sindicais requerer a esse Colégio Arbitral que se pronuncie sobre a necessidade de constituição, no caso em presença, de dois Colégios Arbitrais e, caso não seja esse o seu entendimento se pronuncie “... *sobre a necessidade de eventualmente serem decretados serviços mínimos, atento o objeto da presente greve e, se for esse o seu entendimento, se pronuncie separadamente sobre os serviços mínimos que possam caber em cada um dos pré-avisos, atento o seu horizonte temporal*”.

4 – DA POSSIBILIDADE DE UMA GREVE À ATIVIDADE DE AVALIAÇÃO COM INCIDÊNCIA NAS REUNIÕES DE CONSELHO DE TURMA E ÀS REUNIÕES DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR E DO 1.º CICLO DO ENSINO BÁSICO PODER ENQUADRAR OS CRITÉRIOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS QUE, À LUZ DO CONCEITO DE SATISFAÇÃO DE NECESSIDADES SOCIAIS IMPRETERÍVEIS, LEGITIME A DEFINIÇÃO DE SERVIÇOS MÍNIMOS

O quadro legal referente às situações que se integram no conceito de necessidades sociais impreteríveis evoluiu no seguimento da pendência de processos judiciais que o discutiam.

Contrariamente ao que foi o percurso legislativo na matéria em questão, o artigo 397.º, n.º 2 d), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas veio introduzir, de forma inovadora, no elenco dos setores que se destinam à satisfação das necessidades sociais impreteríveis e, logo, a fixação de serviços mínimos, a *"Educação, no que concerne à realização de avaliações finais, de exames e provas de carácter nacional que tenham de se realizar na mesma data em todo o território nacional"*.

Ora, como se pode constatar da ata da reunião realizada, em 19 de junho de 2018, com vista à obtenção de acordo quanto aos serviços mínimos, a posição do Ministério da Educação assenta numa leitura exclusivamente literal e redutora da referida norma, para concluir que há lugar à definição de tais serviços na greve ora em questão, ou seja, não foi avaliada a situação em concreto nas vertentes da sua duração, gravidade das consequências, alternativas, etc. Da mesma ata também resulta que o Ministério da Educação, para além de não apresentar qualquer proposta de serviços mínimos, como lhe competia nos termos do artigo 398.º n.º 2 da LTFP, não fundamentou em concreto em que medida é que a greve em questão afeta de forma grave e irremediável o direito ao ensino e à educação.

A questão que é colocada a esse Colégio Arbitral prende-se, assim, com a necessidade da definição de serviços mínimos e meios necessários para os assegurar para a greve a todo o serviço.

O facto de a greve ter sido marcada à atividade de avaliação com incidência nas reuniões de conselho de turma de avaliação e outras que se realizem naquele âmbito, não significa, por si só, que, no caso em presença, haja lugar à fixação de serviços mínimos. E isto, porque tal fixação significaria que nos encontrávamos perante uma necessidade social impreterível, situação que tem de ser avaliada casuisticamente.

Como é sabido, embora sendo um direito fundamental consagrado no artigo 57.º da Constituição, a greve não é um direito absoluto, porquanto admite restrições decorrentes não só da definição "*... de serviços necessários à segurança e manutenção de equipamentos e instalações, como de serviços mínimos indispensáveis para ocorrer à satisfação de necessidades sociais impreteríveis*" (cf. N.º 3 do mesmo artigo 57.º da Constituição).

Tais restrições encontram-se delimitadas nos termos do artigo 18.º da mesma Constituição, ou seja, na medida do necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, tendo em consideração o respeito pelos princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade.

O legislador ordinário optou sempre por não proceder a uma definição do conceito de necessidades sociais impreteríveis, mas antes por apresentar um elenco meramente exemplificativo dos setores em que a satisfação das referidas necessidades estão inequivocamente em causa. Tal opção técnica visou exclusivamente permitir uma ponderação dos bens e direitos em conflito nas circunstâncias em presença, de modo a que os limites impostos ao direito à greve, enquanto direito fundamental, só o podem restringir nos termos admitidos pela Constituição, sendo que tal restrição não pode, jamais, diminuir o alcance ou extinguir o conteúdo desse direito.

Não existindo uma definição legal de "necessidades sociais impreteríveis", temos de lançar mão, a título exemplificativo, da jurisprudência e doutrina já produzida sobre o assunto para melhor se compreender o seu alcance.

A título de exemplo; enuncia-se o que sobre tal conceito refere o Ac. do STA, de 26-6-2008, no proc. 76/06, que identifica tais necessidades como "*... as que se relacionam com a satisfação de interesses fundamentais da sociedade e nessa medida com uma tranquila e segura convivência social*" devendo, por isso, "*ser integradas neste consenso todas as necessidades cuja não satisfação importaria, não só a violação de direitos fundamentais como poderia causar insegurança e destabilização social*". (destaques da signatária).

A propósito deste mesmo conceito, refere também o Prof. Monteiro Fernandes, em nota ao capítulo "Serviços Públicos e Serviços Essenciais", da obra "Greve e Locaute", de Renald Amorim e Souza, que "*o critério fundamental para a identificação das atividades (públicas e privadas) que podem considerar-se essenciais, no sentido de corresponderem a "necessidades sociais impreteríveis"*", retira-se da consagração constitucional de um conjunto de direitos fundamentais que

não podem ser aniquilados uns pelos outros. Pelo que *"devem, assim, ser integrados neste conceito todas as atividades cujo não acautelamento importará não só a violação de direitos fundamentais, como conduzirá a prejuízos e sofrimentos destabilizantes do normal e seguro convívio social"* (cf. Ac. do S.T.A. de 6-3-2008, proc.5/06), ou, como é referido no AC. da Relação de Lisboa de 27-6-2012 (proc. 505/120YRLSB), *"se traduza na violação de correspondentes direitos fundamentais dos cidadãos e não meros transtornos ou inconvenientes resultantes da privação ocasional de um serviço"*. (destaque da signatária)

É inegável que a educação constitui um direito fundamental com igual relevância à do direito à greve. Contudo, esta greve em concreto não afeta de forma grave e irremediável aquele direito na vertente das avaliações dos alunos, de forma a justificar a fixação de serviços mínimos, pelos motivos que adiante se expõem:

Com efeito, com a realização da greve em causa, e ainda que a mesma continue a ter, como se espera, uma forte adesão dos docentes, não é posta em causa a realização dos exames nacionais ou de equivalência à frequência, como a própria Administração admite, designadamente no ponto 7 da Nota Informativa da DGEstE de 11 de junho: *«Os alunos cujas avaliações internas não tenham sido ainda formalmente atribuídas à data em que os exames e outras provas nacionais se devam realizar são admitidos condicionalmente às mesmas, nos termos do artigo 20.º, n.º 10, do Regulamento das Provas de Avaliação Externa e das Provas de Equivalência à Frequência dos Ensinos Básicos e Secundário, aprovado pelo Despacho Normativo n.º 4-A/2018, de 14 de fevereiro.»*

Por outro lado, e na mesma Nota informativa, no ponto 8, a DGEstE refere que também as renovações de matrícula e a constituição de turmas não serão afetadas, devendo as turmas *«ser constituídas e lançadas na SINAGET, de acordo com o calendário que resulta do Despacho n.º 6/2018, de 12 de abril, tendo em conta as matrículas e as renovações de matrícula existentes em cada AE / ENA e de acordo com o número de turmas que foi atribuído em rede ao respetivo AE / ENA»*.

Para além disso, a situação em apreço não integra o conceito de necessidade social impreterível contido no citado artigo 397.º n.º 2 d), da LTFP, no âmbito da Educação, que se circunscreve *"... à realização de **avaliações finais**, de exames e provas de carácter nacional **que tenham que se realizar na mesma data** em todo o território nacional"* (destaques da signatária) já que:

- a) As avaliações finais em causa não se realizam na mesma data em todo o território nacional nem sequer na mesma unidade orgânica de ensino, dependendo do calendário definido pelo respetivos órgãos de gestão. Aliás, tais reuniões são regularmente adiadas no tempo por diversas causas como sejam, a necessidade de prolongamento de trabalhos, a repetição para a análise de reapreciação, não retificação fundamentada do Diretor, etc.;
- b) Aliás, se esta greve com incidência no serviço de avaliações estivesse sujeita a serviços mínimos, eles teriam sido requeridos para as greves realizadas entre 18 e 29 de junho, o que não aconteceu, indiciando que o que está a ser posto em causa não é o objeto da greve mas o seu horizonte temporal;
- c) As reuniões de avaliação dos conselhos de turma (incluindo as dos alunos dos 9º, 11º e 12º anos sujeitos aos exames nacional) ou se realizam com todos os professores, salvo nas situações expressamente previstas na lei, que não englobam a adesão à greve, ou não se realizam, tendo de ser adiadas. Os Conselhos de Turma são compostos pelos vários professores da turma e o respetivo funcionamento exige a presença de todos eles (a responsabilidade pelas classificações é de todos e não apenas dos professores que as propõem). Nestas circunstâncias, a fixação de serviços mínimos corresponderia ao esvaziamento total do direito à greve já que isso impunha que **todos os docentes** tivessem de ser convocados e estar presentes;
- d) Como é expressamente reconhecido pelo ME (cfr. a ata da reunião realizada na DGAEP), a grande maioria dos alunos sujeitos a provas e exames (77%) já viram as suas notas lançadas o que significa que as restantes também o podem vir a ser antes das candidaturas de acesso ao ensino superior, atendendo ao período em que vão decorrer as greves ora em questão: de 2 a 13 de julho.
- e) De qualquer modo, e ainda que, até ao final do período de greve em apreço, continue a haver alunos sem a sua situação escolar claramente definida, mesmo no que respeite ao acesso ao ensino superior, é perfeitamente viável o adiamento – e bastariam escassos dias – da data de afixação dos resultados da 1.ª fase dos exames nacionais e das provas de equivalência à frequência, prevista para o dia 12 de julho.
- f) Na mesma linha, quanto à apresentação da candidatura à 1.ª fase do concurso nacional de acesso ao ensino superior, poderia igualmente ser facilmente adiado o início do período para

tal previsto (de 18 de julho a 7 de agosto), não sendo provavelmente necessário sequer alterar o termo desse mesmo período.

- g) Logo, terminando a greve em 13 de julho, os alunos terão toda a situação académica – sejam as classificações internas de frequência ou as de exame - definida antes do termo desse prazo.

O adiamento dos conselhos de turma e avaliações abrangidos pela greve não acarreta, assim, mais do que os normais transtornos que qualquer greve gera às pessoas abrangidas, desde logo também aos próprios docentes que terão de as repetir permanecendo mais tempo ao serviço, ou seja, a greve em questão não atenta irremediavelmente contra o direito em confronto (direito ao ensino) e não provoca danos irreparáveis.

Assim, a serem fixados serviços mínimos no caso concreto, estaríamos perante uma flagrante violação dos princípios da proporcionalidade, da adequação e da necessidade, já que o direito à greve ficaria injustificadamente comprimido e esvaziado pelo outro direito fundamental em confronto.

A propósito, cabe salientar o Acórdão do Tribunal Arbitral proferido no proc. 22/2013/SM, no qual se afirma, no âmbito de uma greve do Metro, que “... *não é pelo simples facto de uma atividade (...) constar do elenco legal exemplificativo de atividades que satisfazem necessidades sociais impreteríveis que importa fixar serviços mínimos em toda e qualquer greve nesse domínio (...). Há que ponderar com efeito, as consequências previsíveis da greve, a sua duração, a existência de mais alternativas para satisfazer as mesmas necessidades para referir apenas alguns fatores ...*” (destaques da signatária).

É, portanto, dentro da apreciação efetuada pela referida decisão do Tribunal Arbitral que se impõe ser apreciada a situação em análise, com respeito pelos princípios da proporcionalidade, os danos provocados e os direitos em confronto, de modo a assegurar o exercício legítimo do direito à greve.

É assim por demais evidente que o caso em apreciação não determina a necessidade de fixação de serviços mínimos, como o Ministério da Educação defende, porquanto a realização desta greve **não põe em risco a satisfação de qualquer necessidade social impreterível**, ou seja, o exercício desse direito não afeta de modo grave e irremediável qualquer outro direito constitucionalmente protegido.

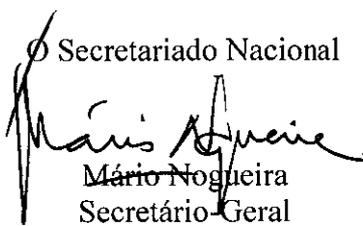
É neste quadro geral que deve ser apreciada e equacionada a questão dos serviços mínimos na situação em apreço, porquanto, a proceder-se à respetiva fixação, estaria, salvo melhor opinião, a ser violado o conteúdo essencial do direito à greve plasmado no artigo 57.º da Constituição.

Requer-se também que, em conformidade com o conteúdo do ponto 3 da presente alegação, o seguinte:

Que o douto Colégio Arbitral aprecie a necessidade de constituição, no caso em presença, de dois Colégios Arbitrais;

Que, no caso de não ser esse o entendimento, o Colégio Arbitral se pronuncie sobre a eventual necessidade de fixação de serviços mínimos, atento o objeto da greve em questão, e, se for esse o seu entendimento, se pronuncie **separadamente** sobre os serviços mínimos que possam caber em cada um dos pré-avisos de greve supra identificados (os que compreendem os dias 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12 e 13 de julho de 2018 e o que abrange o período compreendido entre 2 e 30 de julho de 2018, particularmente, neste caso, em relação aos dias que vão para além da data de término do pré-aviso entregue pela FENPROF e outras nove organizações).

Com os mais respeitosos cumprimentos,

O Secretariado Nacional

Mário Nogueira
Secretário-Geral