

Directora Regional de Educação

RECOMENDAÇÃO N.º 9/ A/98

Proc R-3987/96

09/03/98

Área: Açores

Sequência: Acatada

## I Exposição de Motivos

1. Em 25/09/96, foi dirigida uma reclamação ao provedor de justiça relativa à data da progressão na carreira da Educadora de Infância, senhora D. M....

2. Segundo a queixa, não obstante a contagem de tempo para efeitos de progressão e promoção na carreira docente (não ponderando os dias de falta por doença) da Educadora de Infância, senhora D. M..., dever ter apurado como data da progressão o dia 06/01/95, fora estipulado como data de progressão o dia 17/02/95.

3. Nos termos do disposto no Decreto- Lei n.º 409/89, de 18 de Novembro, que estabelece normas relativas ao estatuto remuneratório do pessoal docente da educação pré- escolar e dos ensinos básico e secundário, os módulos de tempo de serviço dos escalões da carreira docente têm a duração de:

1º escalão - 3 anos;

2º escalão - 3 anos;

3º escalão - 5 anos;

4º escalão - 4 anos;

5º escalão - 4 anos;

6º escalão - 4 anos;

7º escalão - 3 anos;

8º escalão - 3 anos;

9º escalão - 6 anos (cfr. art. 8º).

4. O art. 9º dispõe que a progressão nos escalões se faz por decurso de tempo de serviço efectivo prestado em funções docentes, por avaliação de desempenho e pela frequência com aproveitamento de módulos de formação (cfr. n.º 1) e que a progressão ao escalão seguinte produz efeitos no dia 1 de mês seguinte ao da verificação do tempo de serviço efectivo necessário à progressão (cfr. n.º 2).

5. Apesar de, em 2 de Janeiro p.p., o Decreto- Lei n.º 1/98 ter procedido à alteração do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, à data da reclamação vigorava o diploma na sua redacção inicial.

6. O Decreto- Lei n.º 139- A/90, de 28 de Abril (o qual foi adaptado à Região Autónoma dos Açores pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/90/ A, de 6 de Novembro), previa, na parte relativa ao tempo de serviço efectivo em funções docentes (secção I do Subcapítulo II, Condições de acesso na carreira), que na contagem de tempo de serviço docente efectivo prestado em cada escalão não deveria ser considerado, para efeitos de progressão, a totalidade dos períodos de ausência, nos casos em que esta excedia o produto do número de anos de escalão por 7 semanas (cfr. art. 37º, n.º 2).

7. A Circular Informativa n.º 5, de 17/02/97, da Direcção Regional de Educação, esclarece que "a menção a "semanas" contida no n.º 2 do art. 37º do Estatuto da Carreira Docente, deve entender- se como referida a 7 dias, pelo que o tempo correspondente à expressão "sete semanas" é de 49 dias" (cfr. n.º 1).

8. Esta circular veio alterar a redacção da Circular Informativa n.º 39, de 19/04/94, também da Direcção Regional de Educação, que dispunha, no seu n.º 3, que "a menção a "semanas" deverá entender- se como referida aos cinco dias úteis de trabalho em que se desenvolve o horário semanal dos docentes, por força do expressamente determinado no n.º 2 do art. 76º do Estatuto da Carreira Docente, pelo que o tempo

correspondente à expressão "sete semanas" é de 35 dias".

9. Nos termos da queixa, durante o ano lectivo de 1993/1994 a Educadora de Infância, senhora D. M..., terá faltado por motivo de doença, nos seguintes dias:

- De 25 a 31 de Janeiro de 1994;
- De 01 a 04 de Fevereiro de 1994;
- De 21 a 28 de Fevereiro de 1994;
- De 01 a 31 de Março de 1994;
- De 01 de 30 de Abril de 1994;
- De 01 de 31 de Maio de 1994;
- De 01 de 03 de Junho de 1994.

10. O processo em instrução na Provedoria de Justiça não contém elementos que habilitem este Órgão do Estado a uma análise da situação concreta da Educadora de Infância, senhora D. M.... Com efeito, não obstante a reclamação fazer referência aos períodos de tempo em que a interessada não prestou serviço docente efectivo, desconhece-se a data em que, em condições normais, teria ocorrido a progressão na carreira.

11. Por outro lado, também não se sabe se devem ser ponderadas outras ausências, diferentes das mencionadas na queixa.

12. Por fim, uma vez que exposição que a Educadora de Infância, senhora D. M..., fez a Sua Excelência o Secretário Regional da Educação e Cultura foi recebida em 27/09/95, não resulta com clareza qual versão da circular informativa que a Direcção Regional de Educação teve em conta: se a versão original da Circular Informativa n.º 39, de 19/04/94, se a versão alterada pela Circular Informativa n.º 5, de 17/02/97. De qualquer modo, sempre se adiantará não ser crível que tenha sido aplicada esta última, atendendo ao facto da Circular Informativa n.º 5 apenas ter sido emitida quase um ano e meio depois do recebimento da exposição (27/09/95-17/02/97).

13. Importando conhecer as diligências asseguradas pela Direcção Regional de Educação - não só por forma a apurar os factos relevantes para a decisão como, igualmente, para comunicar à reclamante essas informações - em 20/11/97 foi enviado a V.Exa. o ofício n.º 640 no qual se questionava o encaminhamento dado à exposição da senhora D. M... e as conclusões apuradas na apreciação da matéria objecto da reclamação.

14. Em resposta, foi recebido o ofício n.º 28309, de 04/12/97, do seguinte teor:

" na sequência do ofício supra referenciado, junto se remete a V.Exa. cópia das Circulares Informativas n.ºs 39, de 94/04/19, e n.º 5, de 97/02/17, e dos ofícios n.ºs 28802, de 95/11/23 e 21696, de 97/09/11, respeitantes ao assunto em epígrafe, que contém a resposta fundamentada ao pretendido pela docente em questão".

15. O ofício era acompanhado de cópias da primeira página da Circular Informativa n.º 39, de 19/04/94; da Circular Informativa n.º 5, de 17/02/97; de ofício, com número ilegível e sem data, da senhora Directora de Serviços dirigido ao senhor Director Escolar de Ponta Delgada; e do ofício n.º 28802, de 23/11/95, também da senhora Directora de Serviços dirigido ao senhor Director Escolar de Ponta Delgada.

16. Não obstante ter-se dado conta destes esclarecimentos à interessada (cfr. ofício n.º 89, de 23/01/98), subsistia a necessidade de conhecer as diligências asseguradas pela Direcção Regional de Educação no apuramento dos factos relevantes para a decisão e na comunicação à senhora D. M....

17. Pelo ofício n.º 88, de 23/01/98, foi V.Exa. esclarecida das competências deste Órgão do Estado na averiguação da regularidade das decisões reclamadas e na análise dos procedimentos de notificação aos interessados. Naquele contexto, como então era referido, constituía preocupação central a fundamentação do acto administrativo e concluía-se pedindo que fosse dado conhecimento à Provedoria de Justiça (Extensão da Região Autónoma dos Açores) do "teor da resposta dada à exposição feita, em Fevereiro de 1996, pela interessada".

18. De novo, a Direcção Regional da Educação remeteu a este Órgão do Estado cópia de ofícios (alguns dos

quais haviam já sido enviados a coberto do ofício n.º 28309, de 04/12/97) e cópia de diplomas legais aplicáveis. Porém, uma vez mais, não era dado conhecimento de qualquer documento informando a senhora D. M... das razões de facto e de direito que conduziram ao indeferimento do pedido feito em Fevereiro de 1996.

19. Tal circunstância é tanto mais incompreensível quanto se verifica que a proposta do senhor Subdirector Escolar (cfr. ofício n.º 4321, de 16/08/96) considerava que "a referida reclamação parece ser de considerar (...)". Assim, apenas posso qualificar como, no mínimo, insuficiente a argumentação, expendida em resposta, nos termos da qual "(...) as progressões são feitas tendo em conta o disposto no artigo 37º do Decreto- Lei n.º 139- A/90, de 28 de Abril, pelo que não é de alterar a data de progressão ao 3º escalão (...)" (cfr. ofício da senhora Directora de Serviços com número ilegível e sem data).

20. Devo realçar que, não obstante as diversas solicitações feitas nesse sentido, a Provedoria de Justiça ainda desconhece em absoluto a forma e os termos em que a resposta foi prestada à senhora D. M....

21. Nos termos do disposto no art. 122º, n.º 1, do Decreto- Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro (que aprovou o Código do Procedimento Administrativo), os actos administrativos devem, em regra, ser praticados por escrito. Acresce que, porque praticada na sequência de proposta de sentido contrário, a decisão administrativa (de indeferir o pedido de alteração da data da progressão ao 3º escalão) carecia, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do art. 124º, do Código do Procedimento Administrativo, de fundamentação.

22. Ao concretizar os requisitos da fundamentação do acto administrativo, o art. 125º, ainda do Decreto- Lei n.º 442/91, esclarece que esta "deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão" (cfr. n.º 1, 1º parte).

23. É claramente insuficiente a declaração constante do supra citado ofício da senhora Directora de Serviços "(...) as progressões são feitas tendo em conta o disposto no artigo 37º do Decreto- Lei n.º 139- A/90, de 28 de Abril, pelo que não é de alterar a data de progressão ao 3º escalão (...)". Aliás, o sentido unívoco da expressão "tendo em conta o disposto no art. 37º" é posto em causa pela circunstância de, sobre o seu entendimento, terem sido emitidas, em menos de cinco anos, duas circulares propugando entendimentos discordantes.

24. No caso da informação transmitida à interessada ter correspondido àquela constante do ofício da senhora Directora de Serviços que tenho vindo a referir (facto que é de aceitar, uma vez que este ofício determina, a final, "do teor deste ofício, dê- se conhecimento à docente"), estamos em presença de uma situação de fundamentação obscura, uma vez que os seus termos não permitem conhecer de forma clara o processo intelectual que conduziu à decisão.

25. Por outro lado, inexiste, em absoluto, fundamentação de facto. Com efeito, importava que a Direcção Regional de Educação - através da senhora Directora de Serviços ou do senhor Director Escolar de Ponta Delgada - apurasse a data em que operara a progressão e a transmitisse à destinatária fazendo uso de elementos que permitissem "conhecer o itinerário cognoscitivo e valorativo" (vide Ac. S.T.A., de 06/02/90, Acórdãos Doutrinários, 351, pág. 339).

26. Em suma, esperar- se- ia que a interessada tivesse recebido comunicação em que se fizesse referência:

- a) ao quadro legal aplicável;
- b) ao total do número de dias de falta por doença que descontam na antiguidade para efeitos de carreira;
- c) à data em que, em condições normais, ocorreria a progressão na carreira;
- d) à data em que efectivamente (atendendo aos dias de falta) ocorreu a progressão;
- e) ao procedimento intelectual que, partindo dos factos e atendendo ao direito, chegara àquela conclusão.

27. Particularmente relevante para a interessada teria sido, com toda a certeza, a explicação do processo de aplicação do disposto no n.º 2 do art. 37º, do Decreto- Lei n.º 139- A/90, de 28 de Abril, que propugnava que na contagem de tempo de serviço docente efectivo prestado em cada escalão não deveria ser considerado, para efeitos de progressão, a totalidade dos períodos de ausência, nos casos em que esta excedia o produto do número de anos de escalão por 7 semanas. Uma vez que mesmo os serviços da Direcção Regional de Educação revelaram ter desconhecido sobre o entendimento desta disposição, atendendo a que a senhora

Educação revelaram ter desconhecimento sobre o entendimento desta disposição - atendendo a que o senhor Subdirector Escolar considerava que a reclamação procedente (cfr. ofício n.º 4321, de 16/08/96) - não é de estranhar que dúvida se estendesse à senhora D. M....

28. Nos casos em que é obrigatória, a falta de fundamentação gera vício de forma que invalida o respectivo acto administrativo. A falta de fundamentação do acto de verificação do tempo de serviço efectivo necessário à progressão na carreira da Educadora de Infância, senhora D. M..., torna- o anulável (vide arts. 133º, a contrario, e 135º, do Código do Procedimento Administrativo).

29. Nos termos do disposto no art. 28º, da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos (ex vi art. 141º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo), o acto em causa não é susceptível de revogação uma vez que, não tendo sido interposto recurso contencioso (este facto não é referido na reclamação nem, tão pouco, nas respostas da entidade visada), aquela apenas poderia ocorrer até ao termo do prazo que a lei confere ao Ministério Público para o interpor (um ano, a contar da data da prática do acto ou da sua publicação, quando for obrigatória).

30. Uma vez que a afixação da listagem dos docentes que progrediram de escalão em que se incluía a interessada verificou- se em 11/01/96 (nos termos do disposto no art. 9º, n.º 4, do Decreto- Lei n.º 409/89, de 18 de Novembro, esta afixação é trimestral), a possibilidade de revogação terá cessado em 11/01/97.

31. Ainda assim, a aplicação dos princípios de boa administração deve levar a Direcção Regional de Educação a explicitar à interessada, de forma cabal e inequívoca, o raciocínio da Administração. E isto porque, como referido no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 04/03/87, "os actos administrativos devem apresentar- se formalmente como disposições conclusivas lógicas de permissas correctamente desenvolvidas e permitir, através da exposição sucinta dos factos e das regras jurídicas em que se fundam, que os seus destinatários concretos, pressupostos cidadãos diligentes e cumpridores da lei, façam a reconstituição do itinerário cognoscitivo e valorativo percorrido pela entidade decidente" (cfr. Acórdãos Doutriniais, 319, pág. 849).

## II Conclusões

32. Pelas razões que deixei expostas e no exercício do poder que me é conferido pelo disposto no artº 20º, n.º1, alínea a), da Lei 9/91, de 9 de Abril, RECOMENDO, Que a Direcção Regional de Educação produza documento escrito dirigido à senhora D. M... informando das razões de facto e de direito (através da exposição sucinta dos factos e das regras jurídicas em que se fundam) que conduziram ao apuramento do dia 17/02/95 como data da progressão na carreira, e não o dia 06/01/95.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA  
Menéres Pimentel