

Ministra da Educação

Com conhecimento: Ministro das Finanças

R-2498/92

Rec nº 32/ B/95

Data:19.07.95

Assunto:SEGURANÇA SOCIAL - PENSÃO DE APOSENTAÇÃO - DOCENTES DO ENSINO BÁSICO - DISPARIDADE DE PENSÕES - MEDIDAS - DIMINUIÇÃO DIFERENÇAS .

Sequência:Não Acatada

Em 9 de Novembro de 1993, enviei a Vossa Excelência a Recomendação cuja fotocópia junto para melhor identificação. Não obstante o tempo decorrido, ainda não obtive qualquer resposta nem, conseqüentemente, a posição de Vossa Excelência acerca da matéria em apreço.

Dadas as inúmeras insistências chegadas a esta Provedoria de Justiça durante esse longo período, por parte dos Professores do Ensino Básico Aposentados, ora reclamantes, e reponderando os seus argumentos no sentido de obviar à flagrante degradação das suas pensões de aposentação, bem como tendo em conta as conclusões da continuação do estudo e análise de novos elementos sobre o assunto e, em aditamento à referida Recomendação, reitero o seu objecto nos seguintes termos:

I- Compulsando o teor das várias reclamações, tanto das que deram origem à citada Recomendação, como as que entretanto têm dado entrada nesta Provedoria de Justiça, de professores aposentados individualmente ou integrados em grupos e representados por sindicatos, importa referir e ter presente, as situações relativas aos professores que se aposentaram:

- (1) em 1974 e 1979;
- (2) em 1983 e 1984;
- (3) em 1985;
- (4) em 1986 e 1987;
- (5) ao abrigo do Decreto- Lei nº 118- A/86, de 27 de Maio e, (6) em 1988, 1989 e 1990,

e que, em termos concretos e de acordo com a argumentação invocada por todos eles, constam resumidamente em anexo (Doc.1). Ora, comum a todos esses casos, encontra- se a aplicação de diplomas de transição aos professores, que tem dado origem, por um lado, a um tratamento desigual de uns em relação a outros, não obstante se encontrarem em situações objectivamente iguais e tendo- se aposentado na mesma altura e, por outro lado, um tratamento igual a professores em situações diferentes, para além da conseqüente disparidade de pensões entre si, que ultrapassa consideravelmente a regra da normal revalorização de pensões no âmbito da Função Pública, conforme o comprovam os exemplos já citados e que fiz juntar.

II- No âmbito da instrução das reclamações, e tendo em vista a obtenção de soluções para obviar às desproporções verificadas em relação às pensões de aposentação em apreço, solicitaram- se informações à Caixa Geral de Aposentações e à Direcção- Geral de Administração Escolar, que responderam sempre no mesmo sentido.

Isto é,

1- Nos termos do artº 43º do Estatuto da Aposentação, o regime jurídico da aposentação, fixa- se com base na lei em vigor e na situação existente à data em que se profira despacho a reconhecer o direito à aposentação voluntária, que não dependa da verificação de incapacidade (cfr. Doc.2).

2-"Não há correcções a fazer tendo em conta que a fixação da pensão reporta- se a 10.4.84, data do acto determinante da aposentação, pelo que só os professores que se encontravam no activo em 1.10.89, é que

beneficiam do Novo Sistema Retributivo e conseqüentemente as pensões serão mais elevadas, além de que, as 5ª e 6ª fases que foram criadas pelo Decreto- Lei nº 100/86, de 17 de Maio, só entraram em vigor no início do ano de 1988, logo, só poderiam ser atribuídas a docentes que estivessem em efectividade de funções".

3-"Tendo sido aposentada nos termos da Lei nº 9/86, de 30 de Abril, as condições que determinaram o valor da pensão, reportaram- se a 31 de Dezembro de 1986, data em que ainda não vigorava o estatuto remuneratório da carreira docente, estabelecido pelo Decreto- Lei nº 409/89. O caso da interessada é idêntico ao da generalidade dos aposentados cuja situação do activo foi revalorizada em data posterior à sua aposentação e só poderá ser resolvido, no sentido pretendido, se vier a ser publicada legislação que expressamente o preveja" (cfr. Doc. 3).

4- O Departamento de Recursos Humanos do Ensino - Divisão de Pessoal Docente, referia- se a um caso concreto relativo à concessão da 6ª fase, nos seguintes termos: "(...) não existe legislação aplicável à situação. Prepara- se a possibilidade de um estudo sobre o assunto" (cfr. Doc. nº 4).

5- A Caixa Geral de Aposentações nada pode fazer, i.e. menos que seja publicada legislação que permita aos docentes aposentados beneficiar das referidas fases de serviço com menos tempo do que anteriormente estabelecido".

6-"Tratando- se de uma alteração do quantitativo das respectivas pensões após o acto determinante da aposentação, a pretensão formulada apenas será susceptível de ser considerada através de medida legislativa adequada" (cfr. Doc. nº 5).

7- De referir também, a propósito, que em informação de 7 de Agosto de 1989, ao Movimento Autónomo dos Professores Aposentados, Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento referia que: "...a resolução deste problema - que implica medidas legislativas adequadas-, está a ser ponderada na Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, no âmbito do Novo Sistema Retributivo da Função Pública" (cfr. Doc. nº 6).

8- E, também perante a audiência concedida pela Comissão Parlamentar de Educação, Cultura e Ensino da Assembleia da República ao Movimento Autónomo dos Professores Aposentados, resultou o seguinte relatório do qual realço o seguinte: "Com a publicação do Decreto- Lei nº 139- A/90, de 28 de Abril, foi aprovado o Estatuto da Carreira Docente, no qual se confirmou o princípio de que a progressão na carreira depende, não apenas do tempo de serviço, mas também da avaliação do desempenho dos docentes, remetendo- se, para o Decreto- Lei nº 409/89, em matéria de progressão e promoção na carreira. Deste modo, apesar de a legislação aplicável ter sido alterada desde a data da petição, o problema colocado pelos peticionantes mantém actualidade. Com efeito, por um lado, mantém- se tendencialmente a situação de distanciamento salarial entre professores em exercício de funções e os professores aposentados anteriormente à publicação do Decreto- Lei nº 100/86. Por outro lado, os peticionantes têm razão ao invocar a disparidade de tratamento relativamente aos ex- regentes escolares e professores habilitados com o curso especial. Assim, emite- se o seguinte parecer:

A questão colocada pelos peticionantes não pode ser solucionada no quadro da legislação em vigor, pese embora o fundamento da presente petição.

Deste modo, de acordo com o disposto no artº 16º, nº1, alíneas d) e e), da Lei nº 43/90, de 10 de Agosto, deve dar- se conhecimento desta audiência e petição ao Ministro da Educação através do Primeiro Ministro, e ainda aos grupos parlamentares, através do Presidente da Assembleia da República, para, caso o entendam, promoverem a respectiva iniciativa legislativa. Palácio de S. Bento, 21 de Maio de 1992/ O Deputado Relator"(cfr. Doc. nº 7).

III- Deste modo, caberá antes de tudo, enunciar no essencial, qual o regime legal que ora é colocado em causa, atenta, por um lado, a complexidade da sucessão dos diferentes regimes de transição em apreço e, por outro lado, dos problemas que lhes estão subjacentes, cujas conseqüências importa corrigir:

1- Na sequência e desenvolvimento do regime jurídico introduzido pelo Decreto- Lei nº 184/89, de 2 de Junho. que estabeleceu os princípios gerais em matéria de emprego público e remunerações, conjugado com o

Decreto- Lei nº 353- A/84, de 16 de Outubro, que no seu artº 28º fixou as regras sobre o estatuto remuneratório e a estrutura das remunerações sobre as carreiras e categorias do pessoal da Função Pública, foi publicado o Decreto- Lei nº 409/89, de 18 de Novembro, que aprovou a estrutura do pessoal docente da educação pré- escolar e dos ensinos básico e secundário e estabelece as normas relativas ao seu estatuto remuneratório.

2- Tal como dispõe o artº 9º, nº 1, a progressão nos escalões da carreira docente, faz- se por decurso de tempo de serviço efectivo prestado em funções docentes, por avaliação do desempenho e pela frequência com aproveitamento de módulos de formação.

3- Porém, e por exemplo, o acesso dos docentes ao 8º escalão da carreira docente depende de aprovação em processo de candidatura a apresentar no decurso dos 6º e 7º escalões, regulamentados através de portarias do Ministério da Educação, estabelecendo que os docentes que não se candidatem ao termo do módulo de tempo de serviço previsto para o 7º escalão ou que, tendo- o feito, não venham a ser admitidos ao 8º escalão, farão a sua progressão nos níveis remuneratórios previstos naquele escalão, sendo esta progressão automática, após o decurso de três anos no nível remuneratório imediatamente anterior - artº 10º nºs 1, 3 e 4.

4- Resultava deste regime, ser inadmissível, por um lado, o acesso imediato ao 8º escalão, dependente como estava da aprovação em processo de candidatura, e por outro lado, compreensível e necessário era que se tivessem índices remuneratórios do 7º escalão, como constava do Anexo I do referido diploma.

5- No Capítulo IV do mesmo diploma, sob o título "Disposições Transitórias", contêm- se as regras de transição da anterior estrutura de carreiras e estatuto remuneratório - constante do Decreto- Lei nº 100/86, de 17 de Maio-, o qual se desenvolvia através de sete níveis de qualificação e de seis fases, a que correspondiam as respectivas letras da tabela de vencimentos, para o novo regime.

6- De acordo com o regime exposto, fez- se transitar o pessoal docente do nível de qualificação mais elevado (nível 1) e da última fase (6ª fase) do regime do Decreto- Lei nº 100/86, a que correspondia o vencimento da letra "A", para o nível remuneratório mais elevado (índice 226) do último escalão então imediatamente acessível (7º escalão) do novo regime.

7- Paralelamente, estabeleceu- se que a progressão nos escalões teria lugar a partir de 1 de Janeiro de 1991 (artº 23º, nº 2), e que a escala indiciária definitiva, referida no artº 12º, nº 1, e constante do Anexo I, só entrava em vigor em 1992, sendo aplicáveis até então as remunerações previstas no Anexo IV, com a entrada em vigor, respectivamente em 1 de Outubro de 1989 e em 1 de Janeiro de 1991 - artº 21º, nº 1-, sendo fixada por Portaria conjunta do Primeiro Ministro e do Ministro das Finanças, o valor a que correspondia o índice 100 dos escalões indiciários dos dois citados anexos - artºs 12º, nº 2 e 22º- .

8- E, pela Portaria nº 1002- B/89 de 18 de Novembro, o índice 100 da escala indiciária constante do Anexo IV do Decreto- Lei nº 409/89, foi fixada em 93.800\$00, produzindo este valor efeitos desde 1 de Outubro de 1989 e vigorando até 31 de Dezembro de 1990.

9- De notar, também, que de acordo com o artº 27º do Decreto- Lei nº 409/89, os docentes, que por limite de idade ou por sua iniciativa, se aposentarem até 31 de Dezembro de 1991, terão a sua pensão calculada sobre a remuneração correspondente ao escalão seguinte ao fixado para o período de condicionamento, desde que o docente a ele já se pudesse candidatar ou aceder, de acordo com as normas dinâmicas da carreira docente.

10- Período de condicionamento esse em que é considerado o tempo compreendido entre a data da entrada em vigor do Decreto- Lei nº 409/89 e o dia 31 de Dezembro de 1991 (conforme Acórdãos do STA de 11.11.93, recurso nº 32.295 de 9.12.93, recurso 32.486 de 21.12.93, recurso 32.203), durante o qual não há acesso aos escalões superiores ou seguintes e se mantêm inalteradas as remunerações.

11- Entretanto é publicado o Decreto- Lei nº 139- A/90, de 28 de Abril, que nos termos do seu artº 7º, entrou em vigor no dia 1 de Junho seguinte e que, no artº 1º, aprovou o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores do Ensino Básico e Secundário - Estatuto da Carreira Docente.

12- Deste último diploma, há a realçar os seus artºs 140º, 141º e 142º, nos quais, genericamente, se define o tempo de serviço aos docentes para se aposentarem no período de condicionamento e, para efeitos de progressão na carreira, veio- se conferir relevância, para além do que resulta das normas de transição, ao tempo de serviço contado para atribuição de fases, em termos a regulamentar por Portaria, regulamentação que viria a ser estabelecida pela Portaria nº 1218/90, de 19 de Dezembro. Não obstante, estes normativos não vieram determinar qualquer progressão antes de 1 de Janeiro de 1991, afirmando- se expressamente que, a progressão aí prevista, não prejudica o disposto no artº 23º do Decreto- Lei nº 409/89 já referido.

IV- Também no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 24 de Maio de 1994, proferido no âmbito do recurso nº 33008 da sentença do Tribunal Administrativo do Círculo do Porto, de 21 de Abril de 1993, proferida no Processo nº 3477/92, e que anexo (Doc. nº 8), não obstante se circunscreverem a um caso concreto e, por conseguinte, com os seus circuntancialismos próprios, verifiquei que se debruçam, no essencial, sobre alguns pontos semelhantes ao objecto desta Recomendação, pelo que do Acórdão realço fundamentalmente a parte final:

"E se é certo que através dos já referidos diplomas legais, foram criados incentivos para a aposentação voluntária, de que são claros exemplos o artº 27º do Decreto- Lei nº 409/89 e os artºs 140º e 141º do Estatuto da Carreira Docente, e que os aposentados até 31 de Dezembro de 1991 estavam sujeitos a regime diferente e menos favorável do que aqueles que se aposentaram posteriormente, dada a clareza das respectivas disposições legais a um e outro dos regimes, nada justifica - in claris non fit interpretatio- a interpretação dada na sentença recorrida, ao artº 140º daquele Estatuto."

O que se justificará, e antecipando conclusões, é a criação de disposições legislativas que venham suprir os problemas suscitados pela aplicação dos diplomas de transição.

V- Um dos argumentos invocado pelos reclamantes (cfr. Doc. nº 1), que em sede final entendo ser de realçar, é a desigualdade de tratamento relativamente aos professores profissionalizados do ensino primário habilitados com o curso especial a que se refere o Decreto- Lei nº 111/76, de 7 de Fevereiro, e aos ex- regentes escolares, mesmo que não profissionalizados ou na situação de aposentação (cfr. artºs 1º, 2º e 3º da Lei nº 103/88, de 27 de Agosto).

1- Suspensa a vigência da Lei nº 103/88, com a aprovação da Lei nº 114/88, de 30 de Dezembro (diploma que aprovou o Orçamento de Estado para 1989), veio o Acórdão nº 303/90 do Tribunal Constitucional declarar com força obrigatória geral a inconstitucionalidade dessa suspensão, em nome do respeito pelo princípio da confiança, insito no princípio do Estado de Direito Democrático.

2- Com esse Acórdão, a Lei nº 103/88, de 27 de Agosto, produziu os seus efeitos. Ora, o artº 1º dessa Lei, dispõe que: "Os vencimentos dos professores profissionalizados do ensino primário habilitados com o curso especial a que se refere o Decreto- Lei nº 111/76, de 7 de Fevereiro, passam a corresponder aos vencimentos dos restantes professores habilitados com o curso normal, de acordo com a legislação em vigor sobre as fases e diuturnidades a que já tinham direito. O artº 2º da mesma Lei, vem referir que: "O disposto no artigo 1º aplica- se a todos os ex- regentes escolares, mesmo que não profissionalizados ou na situação de aposentação".

3- Questionam os reclamantes, não só as razões do tratamento desigual entre si e os professores aos quais se aplica a lei em apreço, como também a possibilidade de alteração das pensões, conferida pelo disposto no já citado artigo 2º do mesmo diploma, ao aplicar- se aos ex- regentes escolares na situação de aposentação.

4- O Acórdão do Tribunal Constitucional, anteriormente citado, analisou detalhadamente essa desigualdade e, designadamente, fez referência ao facto de o diploma em causa ser aplicável mesmo a situações de aposentação. É oportuno realçar no âmbito do mesmo Acórdão, que:

"Não se poderá escamotear que o desejo de conferir equivalência de vencimentos operada no articulado da Lei nº 103/88 traduz uma opção político- legislativa informada, na óptica do legislador, por determinadas perspectivas sociais e de justiça. Se assim é, identicamente traduzirá uma (outra) opção de tal natureza a

edição de diploma que venha revogar ou a suspender o primitivo que determinou a aludida equivalência, sem que, por isso, se possa dizer que foram simplesmente critérios de ordem financeira - razões de economia de despesas - os iluminadores dessa opção.

Ora, se se tiver como assente que esses agentes de ensino desempenhavam um conteúdo funcional em tudo idêntico ao desempenhado pelos professores diplomados com o curso normal, poder-se-á considerar que o sistema que perdurou durante largo espaço de tempo, no que à diferenciação de vencimentos concerne, após a entrada em vigor da Constituição, consagrava, uma discriminação não consentida pela lei básica (artº 13º). O princípio de que curamos vincula de modo directo os poderes públicos, qualquer que seja a competência que detenham (cfr. em tal sentido, Jorge Miranda, Pólis- Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, III, p. 404; cfr. ainda nº 1 do artº 18º da Constituição da República Portuguesa), pelo que, como se viu acima, impõe a dação de tratamento igual para situações fácticas desiguais.

Isso implica, conseqüentemente, que o legislador não veja vedada a possibilidade de elencar e estatuir condições e factores que, marcantes que sejam, se tornem, dentro da liberdade que lhes é assegurada, fundamentadores da instituição de regimes diversos de situações que, em si, diversas sejam também".

Assim, concluindo pela disparidade das pensões em apreço, não só entre docentes propriamente ditos, mas entre estes e outros funcionários da Função Pública, tanto no que se refere aos casos específicos dos inspectores-gerais de ensino e regentes escolares, como também aos casos em geral, em relação aos quais foi aplicável o Novo Sistema Retributivo, que extravasa a regra da normal revalorização de pensões, levada a efeito, tanto por aumentos anuais fixados pelo Governo, como pela entrada em vigor de sistemas remuneratórios para a carreira docente, equivalendo a notórias discrepâncias sociais e conseqüente desigualdade de tratamento no âmbito da mesma carreira, ao abrigo da competência que me é conferida pelo artº 20º, nº 1, al. b), da Lei nº 9/91, de 9 de Abril,

novamente RECOMENDO:

a Vossa Excelência se digne providenciar uma solução justa e equilibrada para o problema em apreço:

- mediante publicação de diploma legal adequado que expressamente o preveja, conforme sucessivamente sugerido pelas entidades visadas a quem foram solicitados esclarecimentos sobre a matéria no âmbito da instrução deste processo (cfr. Docs. 2 a 6) e,

- na sequência do qual, as medidas a adoptar, sejam tendentes à recuperação das pensões degradadas e à diminuição da diferença entre as pensões de aposentação, tanto em relação às várias pensões de aposentação já determinadas (possibilidade conferida aos ex- regentes escolares - artº 2º in fine da Lei nº 103/88, de 27 de Agosto), como em relação aos próprios vencimentos no activo, de modo a pugnar por uma maior justiça, relativamente a situações fácticas iguais, que pela sua similitude se pretendem devida e legalmente equiparadas.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel