

Rec. n.º 113/ A/95

Proc.:R-1605/94

Data:1995-10-09

Área: A 4

ASSUNTO: FUNÇÃO PÚBLICA - PROFISSIONALIZAÇÃO EM REGIME DE VOLUNTARIADO - CURSOS DE QUALIFICAÇÃO EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO - GRADUAÇÃO EM CONCURSO PARA COLOCAÇÃO DE PROFESSORES - UNIVERSIDADE ABERTA .

Sequência: Aguarda resposta

A - OS FACTOS

- 1.Têm dado entrada nesta Provedoria de Justiça queixas de vários professores dos ensinos básico e secundário, os quais se sentem lesados na graduação obtida na primeira parte do concurso para colocação de professores, regulado pelo Decreto- Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro, uma vez que, com eles, são admitidos a concorrer, em pé de igualdade, (mesma prioridade e posição) outros docentes aos quais, em anos anteriores, não era ainda possível concorrer nessa posição por lhes faltar um requisito necessário para o efeito: a qualificação profissional para a docência.
2. Em tal situação encontra- se o professor de nomeação definitiva , o qual, tendo concorrido ao concurso para provimento dos quadros de escola, em 1993-94, ficou graduado em 1070.º lugar, classificado na 1.ª prioridade, posição 5, muito acima de outros candidatos então integrados na 7.ª prioridade, posição 21, a quem fora admitido, nesse ano e pela 1.ª vez, concorrer ao mesmo concurso, visto apenas terem concluído a sua profissionalização no ano lectivo anterior (1992-93).
- 3.Todavia, em idêntico concurso, realizado no ano lectivo seguinte (1994-95), inverteu- se esta posição relativa, passando os docentes antes colocados em 7.ª prioridade, posição 21, a constar da respectiva lista de graduação na mesma prioridade do reclamante (1.ª prioridade, posição 5), tendo mesmo ultrapassado este, que passou para 1270.º lugar.
- 4.Consultados os serviços responsáveis pela realização dos concursos, foi esta Provedoria informada, através do ofício do DEGRE n.º 167, de 10/1/95, que a explicação para o sucedido residiria na circunstância de os candidatos melhor colocados que o reclamante no concurso de 1994-95 haverem, entretanto, obtido provimento num lugar do quadro de zona pedagógica (revestindo a respectiva vinculação a natureza de nomeação definitiva), "por serem profissionalizados e titulares das habilitações profissionais para os respectivos grupos de docência, que integram nos termos do artigo 14.º do Decreto- Lei n.º 384/93, de 18 de Novembro".
- 5.Deste modo, a classificação no concurso e posição relativa dos diferentes candidatos seria absolutamente justificada e legal, nos termos do regime legal do concurso, constante do referido Decreto- Lei n.º 18/88, explicando- se, ainda, pela relevância que, no posicionamento na lista de classificação do concurso, desempenha, nos termos da lei, a diferente graduação profissional, na qual intervêm factores como o grau, classificação académica e o tempo de serviço docente, entre outros.
- 6.Porém, o que o reclamante pretende pôr em evidência na sua reclamação é que foi devido ao reconhecimento por parte da Administração da profissionalização realizada "em regime de voluntariado" que se tornou possível a muitos docentes (anteriormente impedidos de concorrer na sua posição) passarem a integrar, num primeiro passo, um quadro de zona pedagógica, acabando, posteriormente, por concorrer, para obtenção da titularidade de um lugar de escola, na mesma posição do reclamante e ultrapassá- lo em concursos subsequentes, em consequência de melhor graduação profissional.

7. Com efeito, a posição em que o reclamante actualmente concorre só pôde ser alcançada através da passagem temporária por um quadro (sem ocupação de lugar) de nomeação provisória, do qual só foi possível sair e ser chamado a realizar a profissionalização em exercício através da candidatura, em vários concursos sucessivos, a todas as escolas do País, ao abrigo do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 18/88, acabando, assim, por obter uma vaga de nomeação definitiva.

8. Ora, como também é reconhecido no ponto 2.2. e segs. do ofício citado acima no ponto 4, o reclamante e um número considerável de outros docentes encontravam-se ainda, no ano lectivo de 1991-92, na mesma situação de integração no quadro de nomeação provisória, sem ocupação de lugar, impedidos de realizar a profissionalização, ao abrigo do diploma que estabeleceu o respectivo regime (Decreto-Lei n.º 287/88, de 19 de Agosto).

9. Desta idêntica situação jurídico-funcional (professores do quadro de nomeação provisória) veio a conseguir sair o reclamante através de candidatura a concurso, a nível nacional, tendo, em 1991/92, obtido uma vaga em quadro de escola. Tal circunstância possibilitou-lhe, nos termos do regime legal dos concursos, ser chamado a realizar a profissionalização em exercício pela Universidade Aberta, e concorrer, no ano subsequente, como professor de nomeação definitiva já profissionalizado.

10. Porém, a outros seus colegas, igualmente docentes de nomeação provisória ou, apenas, meramente contratados, que não podiam ser chamados a realizar a profissionalização em exercício, por não terem obtido colocação numa vaga de escola, veio a ser possível, em anos subsequentes, adquirir a mesma posição do reclamante, para efeitos de concurso, por lhes ter sido reconhecida a profissionalização realizada "em regime de voluntariado" (Cfr. DR, II série, n.º 169, de 21/7/93, pag. 7730), isto é, sem necessidade de, como aconteceu com o reclamante, previamente obterem, através de concurso, uma vaga de quadro (quer de escola, quer de zona pedagógica).

11. Em relação a este aspecto (reconhecimento da posse de um requisito, a profissionalização, necessário à candidatura a concurso na primeira prioridade), informa-se no ofício acima referido que tal resultou de se ter entendido como justo considerar profissionalizados os que haviam assumido os encargos da sua profissionalização, ao abrigo do Despacho Conjunto n.º 26 - A/ SERE/ SEAM/91, de 24 de Julho.

12. Porém, em relação à profissionalização de alguns dos docentes que, actualmente, precedem o reclamante na lista de classificação do concurso, verifica-se que a mesma foi concluída em data posterior ao termo da própria vigência daquele despacho (cfr. DR, II Série, n.º 169, de 21/7/93, pag. 7730, em anexo), continuando, ainda hoje a ser reconhecidas profissionalizações "em regime de voluntariado" concluídas em 1993/1994 e, mesmo posteriormente (cfr. DR, II Série, n.º 229, de 3/10/94, pag. 10120; n.º 13, de 16/1/95, pag. 586; e n.º 28, de 2/2/95, pag. 1312, em anexo), por parte dos Directores dos Departamentos de Ensino Básico e do Ensino Secundário.

Por tais elementos serem extraídos do Diário da República, afigurou-se desnecessário ouvir sobre a matéria estas entidades.

13. Chamada a pronunciar-se sobre a base legal desta forma de profissionalização a Universidade Aberta, a mesma informou (através do ofício de 6/1/95, em anexo), que a criação do Curso de Qualificação em Ciências da Educação (QCE) (designação correcta para a chamada profissionalização "em regime de voluntariado") foi oficializada através de Aviso publicado no DR, II Série, n.º 243, de 20/10/90.

Aí, esclarecia-se que tal curso se destinava a professores não abrangidos pelas disposições do Decreto-Lei que regulamenta os cursos de profissionalização em serviço (CPS), reiterando o n.º 5 do referido aviso que os formandos que utilizassem o presente regime de inscrição voluntária não são abrangidos pelos direitos e regalias previstos para a profissionalização em serviço.

14. Assim, a iniciativa da criação de tal curso correspondeu, por um lado, a uma necessidade de formação por parte dos docentes dela carecidos e, por outro, foi reconhecido pelo próprio Ministério como uma manifestação da liberdade de iniciativa da própria universidade, "tanto mais que tinham sido observadas todas as precauções para que os seus beneficiários se não sentissem defraudados em expectativas baseadas em direitos inexistentes". "Não existia sequer a garantia de que a qualificação obtida por esse caminho viesse a ser reconhecida pelo Ministério da Educação como tendo efeitos directos equivalentes à

profissionalização" (Cfr. pontos 4, 6, 7 e 8 do ofício citado).

Pese embora o referido nos parágrafos anteriores, têm continuado a ser consideradas, para efeitos de profissionalização, as formações assim obtidas.

15. Do exposto e em resumo, verifica-se que há professores que conseguiram e conseguem, ainda, obter provimento em lugar do quadro (de escola ou de zona pedagógica) passando, depois, a concorrer na primeira prioridade à 1.ª fase do concurso para colocação de professores, sem, antecipadamente, terem que concorrer, como docentes não profissionalizados, na 10.ª prioridade, para obterem colocação em vaga disponível e realizar, a seguir, a profissionalização em exercício ao abrigo do Decreto-Lei n.º 287/88, de 19 de Agosto. Tais docentes fazem, por sua conta e "em regime de voluntariado", a sua profissionalização e, depois de a verem reconhecida pela Administração, através da homologação da classificação obtida nos referidos cursos de QCE, conseguem concorrer:

- a) Ao concurso imediato, em situação mais vantajosa (7.ª prioridade) do que aqueles que, por terem optado pela profissionalização ao abrigo do regime legal, ficaram a aguardar a obtenção de uma vaga para se profissionalizarem, continuando a só poder concorrer, como não profissionalizados, na 10.ª prioridade, pelo que são, sistematicamente, ultrapassados pelos primeiros na obtenção das vagas postas a concurso;
- b) Em concursos seguintes, e já na qualidade de professores de nomeação definitiva, na mesma posição (1.ª prioridade) dos candidatos que, como o reclamante, em concursos anteriores, conseguiram ser chamados à profissionalização em serviço, e para quem só foi possível concorrer na primeira prioridade após vencerem o obstáculo referido na alínea anterior, e, até, uma candidatura a concurso a nível nacional.

B - O DIREITO

16. Pode, pois, concluir-se que se mostra determinante, em relação à posição em que se é admitido a concurso e posterior graduação no mesmo, a circunstância de o candidato possuir, ou não, profissionalização.

17. Com efeito, nos termos do artigo 31.º da Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, a habilitação profissional para a docência inclui, além da habilitação científica, a chamada formação pedagógica ou profissionalização.

18. Esta, embora preferencialmente seja obtida de forma integrada, conjuntamente com a habilitação científica em instituições de formação inicial, pode também ser realizada, posteriormente, já na qualidade de docente com nomeação provisória, através da profissionalização em serviço, nos termos do Decreto-Lei n.º 287/88, de 19 de Agosto (cfr. art.º 1.º deste diploma e art.º 30.º do Estatuto da Carreira Docente (ECD), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril).

19. De acordo com o modelo de profissionalização em serviço definido neste diploma, esta caracteriza-se, fundamentalmente, por proporcionar, gratuitamente, ao docente uma formação pedagógica constituída por módulos de formação da responsabilidade de uma instituição de ensino superior, e realizada em conjugação com a actividade lectiva e com o acompanhamento de órgãos criados para o efeito, sendo ainda integrada por um regime próprio de acesso à profissionalização e por um estatuto do docente que a realiza, integrado por vários direitos e regalias, designadamente a redução no horário lectivo.

20. A chamada à profissionalização em serviço processa-se de acordo com as necessidades do sistema e a capacidade do sistema de formação, através da candidatura à 1.ª fase do concurso para colocação de professores, nos termos dos artigos 2.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 18/88, de 21 de Janeiro (Cfr. art.ºs 2.º e 3.º do DL 287/88).

21. De acordo com o regime fixado no Decreto-Lei n.º 18/88, os docentes portadores de habilitação própria, mas não profissionalizados, referidos na alínea g) do seu artigo 5.º, poderão ser opositores à primeira parte do concurso para colocação de professores do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário, situados, apenas, na 10.ª prioridade, cabendo-lhes a tiverem direito de acordo com a respectiva lista de vaga a que tiverem direito de acordo com a respectiva lista de graduação.

22. Os mesmos docentes, nas condições previstas na alínea b) do artigo 5.º do Decreto- Lei n.º 384/93, de 18 de Novembro, podem igualmente, concorrer aos quadros de zona pedagógica e, quando neles obtenham colocação, serem nomeados provisoriamente convertendo- se tal nomeação provisória em definitiva no início do ano escolar subsequente à conclusão da profissionalização em exercício(Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º do DL 384/93).

23. A chamada à profissionalização em serviço por parte da Administração, nos termos dos artigos 2.º e 3.º do Decreto- Lei n.º 287/88, é, pois, uma condição necessária para os docentes contratados, não profissionalizados, poderem ser titulares de um lugar dos quadros de escola.

24. Com o fim de adequar as ofertas inovadoras em matéria de formação de professores às necessidades do sistema educativo, o Despacho Conjunto n.º 26- A/ SERE/ SEAM/91, de 24 de Julho, permitiu que fossem chamados à realização da profissionalização em serviço, através da Universidade Aberta, no ano lectivo de 1991-92, todos os professores dos quadros de nomeação provisória, sem vaga do quadro, desde que se encontrassem no exercício de funções lectivas, nas condições de dispensa do 2.º ano da profissionalização em serviço (seis anos de bom e efectivo serviço nos termos do n.º 1 do art.º 43.º do DL n.º 287/88, com a redacção dada pelo DL n.º 345/89, de 11 de Outubro).

25. Excepcionalmente, porém, em relação ao regime legal da profissionalização em serviço atrás referido, reconheceu- se, no n.º 2 do mesmo despacho, a formação obtida pelos docentes abrangidos pelo número anterior que no ano lectivo de 1990-1991 se tivessem "voluntariamente" inscrito na Universidade Aberta nos cursos de Qualificação em Ciências da Educação, determinando- se que a nomeação provisória do docente se converteria em definitiva, com efeitos reportados a 1/9/91, desde que a mesma fosse concluída até 31/12/92.

26. Também excepcionalmente em relação ao mesmo regime legal e com a finalidade de resolver a situação de injustiça em que se encontravam os docentes habilitados com licenciaturas em História e Filosofia concluídas até final de 1985-86 (as quais, até esse ano lectivo, não incluíam estágio integrado no próprio curso), foi publicado o Despacho n.º 260/ ME/91, de 16/1/92.

Nele, igualmente, se admitia a inscrição, "em regime de voluntariado", no ano escolar de 1991-92, para a realização da profissionalização em exercício pela Universidade Aberta, aos docentes com as referidas licenciaturas, em exercício de funções no ano escolar de 1991-92, com contrato válido até 31/8/92, desde que possuíssem, até 31/8/91, um mínimo de três anos completos de serviço docente.

27. Como resulta do seu articulado, encontra- se claramente esgotada, neste momento, a vigência dos despachos acabados de citar, os quais estabeleceram normas de conteúdo claramente excepcional relativamente ao regime legal da profissionalização em serviço, constante do Decreto- Lei n.º 287/88, de 19 de Agosto, o único que actualmente vigora, não se afigurando legal, nem justo, continuar a validar tais formações.

C - CONCLUSÕES

28. Assim sendo, afigura- se carecerem de base legal os actos de reconhecimento, por parte da Administração, das chamadas profissionalizações em regime de voluntariado, referidas acima nos pontos 10 e 11 da presente Recomendação, efectuadas à revelia e com ofensa do regime da profissionalização em serviço estabelecido no Decreto- Lei n.º 287/88, cuja realização depende, como se viu, da candidatura através de concurso a uma vaga de nomeação provisória.

29. Com efeito, homologando as classificações obtidas pelos docentes nos referidos cursos de Qualificação em Ciências da Educação da Universidade Aberta, tal formação é, objectivamente, reconhecida como equivalente à componente de Formação em Ciências da Educação (exigida para realização da profissionalização em serviço nos termos do modelo constante do Decreto- Lei n.º 287/88), sem que para tal

exista base legal, ao mesmo tempo que, directamente, se contraria o regime aí estabelecido, designadamente no tocante ao mecanismo previsto para acesso à profissionalização.

30. De tal ofensa devem exceptuar-se, apenas, as profissionalizações realizadas ao abrigo e nos termos definidos nos Despachos n.ºs 26- A/ SERE/ SEAM/91 e 260/ ME/ 91, pese embora as questões que em relação a estes regulamentos se pudessem suscitar, na ordem jurídico- constitucional.

31. A referida prática, além de violar o princípio da legalidade, ofende igualmente o princípio da confiança dos particulares na acção do Estado, inscrito no princípio do estado de direito democrático, consagrado no artigo 2.º da Constituição.

32. Com efeito, pela prática instituída deixam de ser tuteladas, de forma eficaz, as expectativas criadas pelo Decreto- Lei n.º 287/88, designadamente o direito à profissionalização (que resulta dificultado pela ocupação transversal das vagas de nomeação provisória) e, conseqüentemente, a beneficiar de um regime de profissionalização em serviço a cargo do Estado, realizado em conjugação com a actividade lectiva e os órgãos das escolas e constituído por um estatuto do docente em profissionalização, integrado por vários direitos e deveres (Cfr. art.º 36.º).

33. Da referida violação resulta igualmente ofensa dos princípios da justiça e da igualdade, como se viu acima nas situações referidas no ponto 15, decorrente quer da ultrapassagem em concurso quer da dualidade de tratamento e regimes aplicáveis a docentes colocados, à partida, em idêntica situação.

34. Tal injustiça é ainda agravada pela circunstância de aos professores dos quadros de escola não ser legalmente permitido concorrer a lugares dos quadros de zona pedagógica (cfr. art.º 5.º do DL 384/93), ao contrário do que é facultado aos titulares destes, pelo que a intercomunicabilidade de quadros se faz num único sentido, tornando cada vez mais remotas as possibilidades de colocação directa num lugar de nomeação provisória do quadro de escola e, conseqüentemente, da realização da profissionalização em exercício regulada no Decreto- Lei n.º 287/88.

35. Posto o que, RECOMENDO:

a) Que seja posto termo à prática seguida de reconhecer, ao abrigo do artigo 14º do Decreto- Lei n.º 287/88, de 19 de Agosto, as classificações profissionais de docentes cuja componente de formação de ciências da educação, relativa à profissionalização, tenha sido obtida, "em regime de voluntariado", através da frequência de cursos de Qualificação em Ciências da Educação, em lugar da realização, nos moldes previstos naquele diploma, de Cursos de Profissionalização em Serviço (CPS), uns e outros ministrados pela Universidade Aberta;

b) Que, em próximos concursos, os docentes detentores do Curso de Qualificação em Ciências da Educação, que ainda não tiverem sido reconhecidos como profissionalizados, não sejam admitidos a concorrer, em situação mais vantajosa (como profissionalizados) do que aqueles que aguardam a colocação numa vaga do quadro (quer de escola quer de zona pedagógica) para realizarem a profissionalização em exercício, segundo o regime definido no Decreto- Lei n.º 287/88.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

JOSÉ MENÉRES PIMENTEL