dgaep
direção-geral da administração
e do emprego público

ARBITRAGEM DOS SERVIÇOS MÍNIMOS

Nº Processo: **34/2023/DRCT- ASM**

Conflito: Arbitragem para definição de serviços mínimos.

Assunto: **Definição de serviços mínimos e meios necessários para os assegurar, na sequência dos avisos prévios de greves nacionais de todos os trabalhadores docentes e trabalhadores com funções docentes decretadas pelo Sindicato de Todos os Profissionais da Educação (S.T.O.P.) a todos os procedimentos, incluindo reuniões, conducentes a todas as avaliações finais (em todos os ciclos de ensino), durante o período de funcionamento correspondente ao dia decretado, e a todo o trabalho de preparação, aplicação e avaliação das Provas de Aferição, durante o período de funcionamento correspondente ao dia decretado, para os dias 24, 25, 26, 27, 28 e 29 de julho de 2023.**

Acórdão

I – Os factos:

1. O Sindicato de Todos os Profissionais da Educação (STOP) dirigiu às entidades competentes, por avisos prévios de 07 de Julho de 2023, greve de todos os trabalhadores docentes e trabalhadores com funções docentes, a todos os procedimentos, incluindo reuniões, conducentes às avaliações finais (em todos os ciclos de ensino), durante o período de funcionamento correspondente ao dia decretado e greves a todo o trabalho de preparação, aplicação e avaliação das Provas de Aferição, durante o período de funcionamento correspondente ao dia decretado em 24, 25, 26, 27, 28 e 29 de julho de 2023 declarando não haver lugar à fixação de serviços mínimos.

2. Em face do aviso prévio, o Ministério da Educação solicitou a intervenção da DGAEP ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 398.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho.
3. Assim, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 398.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014 de 20 de Junho, foi convocada uma reunião com vista à negociação de um acordo de serviços mínimos para a greve em referência, na DGAEP, no dia 13 de Julho de 2023, que não se realizou por falta de comparência dos representantes do S.T.O.P.
4. Foi, entretanto, promovida a formação deste Colégio Arbitral, que ficou assim constituído:

   Árbitro Presidente – Dr. João Ricardo Viegas Correia.

   Árbitro Representante dos Trabalhadores - Dr. Emílio Augusto Simão Ricon Peres.

   Árbitro Representante dos Empregadores Públicos – Dr. Carlos Luís Gante Ribeiro.
5. Por ofícios (via comunicação electrónica) de 13 de Julho de 2023, foram as partes notificadas, em nome do Presidente do Colégio Arbitral, para a audição prevista no n.º 2 do artigo 402.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) aprovada pela Lei n.º 35/2014 de 20 de Junho.
6. O Ministério da Educação pronunciou-se, em tempo, sobre a necessidade de serviços mínimos e os meios para os assegurar.
7. O S.T.O.P. apresentou posição fundamentada por escrito, reiterando a desnecessidade de determinação de quaisquer serviços mínimos, por imperativo constitucional.
8. O Ministério da Educação manteve a sua posição quanto à necessidade de prestação de serviços mínimos, nos termos que aqui se apresentam:

I) Assegurar os meios estritamente necessários à realização da avaliação interna dos alunos, garantindo:

a) A disponibilização aos conselhos de docentes e conselhos de turma das propostas de avaliação resultantes da sistematização, ponderação e juízo sobre os elementos de avaliação de cada aluno;

b) A realização pelos conselhos de docentes e conselhos de turma das reuniões de avaliação interna final, garantindo o quórum mínimo e necessário nos termos regulamentares.

II) Assegurar os meios estritamente necessários à realização das provas de aferição, provas finais de ciclo, provas de equivalência à frequência e exames finais do secundário, e das atividades e tarefas a elas relativas, garantindo:

a) A receção e guarda dos enunciados das provas em condições de segurança e confidencialidade – 1 docente;

b) A existência de 2 professores vigilantes por sala e 1 professor coadjuvante por disciplina;

c) A existência de docentes classificadores em número estritamente necessário à classificação das provas realizadas, incluindo o levantamento das provas;

d) A constituição de secretariados de exames e existência de técnicos responsáveis pelos programas informáticos de apoio à realização das provas, assegurados pelos docentes estritamente necessários, nos termos previstos no Regulamento das Provas de Avaliação Externa e das Provas de Equivalência à Frequência dos Ensinos Básico e Secundário para o ano letivo de 2022-2023.

9. Mais alegou que o decretamento das greves em apreço não pode ser considerado de forma isolada, sendo um facto notório que os avisos prévios objeto dos presentes autos foram emitidos na sequência, e em direta continuidade, de um período já alargado de greves convocadas pelo mesmo sindicato, com o mesmo âmbito, sendo que já foram decretadas greves a todos os procedimentos, incluindo reuniões, conducentes às avaliações finais do 9.º ano e em todos os ciclos de ensino para os dias 5 a 9 de junho de 2023, greves com incidência nas reuniões de avaliação sumativa dos alunos dos 9.º, 11.º e 12.º anos para os dias 9 a 16 de junho e a todos os procedimentos, incluindo reuniões, conducentes a todas as avaliações finais (em todos os ciclos de ensino), para os dias 12 a 16 de junho, greves com incidência nas reuniões de avaliação sumativa dos alunos dos 5.º, 6.º, 7.º 8.º e 10.º anos de escolaridade, para os dias 15 a 23 de junho, e greve a todos os

procedimentos, incluindo reuniões, conducentes às avaliações finais do 9.º ano de escolaridade, a todos os procedimentos, incluindo reuniões, conducentes a todas as avaliações finais (em todos os ciclos de ensino), para os dias 17, 19, 20, 21, 22 e 23 de junho de 2023, com incidência nas diversas tarefas relativas às provas finais do 9.º ano, para os dias 16, 19, 20, 21, 22 e 23 de junho de 2023, com incidência nas diversas tarefas atinentes aos exames dos 11.º e 12.ºs anos, para os dias 19, 20, 21, 22 e 23 de junho de 2023 e com incidência nas reuniões de avaliação sumativa dos alunos dos 9.º, 11.º e 12.º anos de escolaridade, para os dias 19, 20, 21, 22 e 23 de junho de 2023, com incidência nas reuniões de avaliação sumativa dos alunos dos 5.º, 6.º, 7.º, 8.º e 10.ºs anos de escolaridade, com incidência nas diversas tarefas relativas às provas finais do 9.º ano, com incidência nas tarefas atinentes aos exames dos 11.º e 12.º anos, com incidência nas reuniões de avaliação sumativa dos alunos dos 9.º, 11.º e 12.ºs anos de escolaridade, para os dias 26, 27, 28, 29 e 30 de junho de 2023, de todos os trabalhadores docentes e trabalhadores com funções docentes, a todos os procedimentos, incluindo reuniões, conducentes a todas as avaliações finais (em todos os ciclos de ensino), durante o período de funcionamento correspondente ao dia decretado, para os dias 24, 26, 27, 28, 29 e 30 de junho de 2023 e com incidência nas reuniões de avaliação dos alunos do 1.º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar, para os dias 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13 e 14 de julho de 2023, e com incidência nas diversas tarefas atinentes aos exames do 11.º ano, para o dia 3 de julho de 2023, e de todos os trabalhadores docentes e trabalhadores com funções docentes, a todos os procedimentos, incluindo reuniões, conducentes a todas as avaliações finais (em todos os ciclos de ensino), durante o período de funcionamento correspondente ao dia decretado, e a todo o trabalho de preparação, aplicação e avaliação das Provas de Aferição, durante o período de funcionamento correspondente ao dia decretado, para os dias 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 de julho e para os dias 17, 18, 19, 20, 21 e 22 de julho;

10. De onde conclui a intenção de adoção, por parte do S.TO.P., de uma greve "por tempo indeterminado", concretizada através da sucessiva renovação dos respetivos avisos prévios e caracterizada, precisamente, por uma manifesta imprevisibilidade quanto ao seu termo.
11. Mais refere que pelo Acórdão 29/2023/DRCT-ASM, de 14 de junho de 2023, e secundado nos Acórdãos proferidos nos Processos n.ºs 30/2023/DRCT-ASM, de

21 de junho, 31/2023/DRCT-ASM, de 27 de junho, e 32/2023/DRCT-ASM, de 12 de junho considerou-se que estas greves são greves de continuidade e por tempo indeterminado sendo que, se as avaliações finais em causa fossem reagendadas, a realidade é que teríamos novas greves, nas datas reagendadas, agravando-se ainda mais os danos irreversíveis no percurso educativo dos alunos, com prejuízos irreparáveis para os mesmos e para o sistema educativo e com grave agravamento das desigualdades no direito à educação.

12. Salienta que as greves convocadas logram ainda aumentar as desigualdades que a Constituição visa combater, porquanto serão os alunos mais carenciados e vulneráveis os mais atingidos e prejudicados pelo seu prolongamento indefinido, pois não dispõem dos meios necessários para recuperar o tempo letivo perdido.
13. E, que as greves convocadas nos termos descritos comprometem também e necessariamente, a organização familiar e o direito ao trabalho (vd. artigo 58.º da CRP) dos encarregados de educação e demais progenitores das crianças e alunos afetados, que veem perigar as respetivas relações laborais, e, consequentemente, os meios de subsistência dos agregados familiares, agravando a discriminação e desigualdade face àqueles de menos rendimentos.
14. Menciona ainda que se tratam de prejuízos que se revelam socialmente intoleráveis, comprometendo a satisfação de necessidades sociais impreteríveis, isto é, necessidades cuja não satisfação tempestiva pode provocar danos irremediáveis ou inaceitáveis.
15. Por sua vez, o S.T.O.P. manteve a sua posição quanto à desnecessidade de prestação de serviços mínimos, nos termos que aqui se apresentam:
16. Refere que a constituição do colégio arbitral nos moldes em que é efetuada é inconstitucional por não garantir um processo equitativo pelo que, qualquer decisão que dele venha a emanar padece de nulidade.
17. Mais alega que, se é certo que de acordo com o art. 397.º, n.º 2, al. c) da LGTFP se admite que haja serviços mínimos no setor da educação "(...) no que concerne à realização das avaliações finais, de exames ou provas de caráter nacional que tenham de se realizar na mesma data em todo o território nacional", certo é também que, nos termos do n.º 7 do art. 398.º, "A definição de serviços mínimos deve respeitar os princípios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade", ou seja, não podem ser fixados de modo que, com eles, se acabe pura e simplesmente com a greve, como pretende o Ministério da Educação,

isto é que, na prática e de forma encapotada, se faça uma requisição civil , sem recurso aos mecanismos legais próprios para o efeito.

18. Refere por fim, que é forçoso concluir que a pretensão do Ministério da Educação deve pura e simplesmente ser indeferida por violação do n.º 1 do art. 57.º da CRP, do n.º 2 do art. 397.º e n.º 7 do art. 398.º da LGTFP.

II – Questão prévia:

De acordo com o n.º 2 do art. 397.º e n.º 3 do art. 398.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, em caso de greve em sectores de atividade que se destinem à satisfação de necessidades sociais impreteríveis devem ser definidos os serviços mínimos indispensáveis para ocorrer à satisfação daquelas necessidades.

Sempre que os serviços mínimos e os meios necessários para os assegurar não estiverem previamente acordados entre as partes ou regulados em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, e em caso de impossibilidade de acordo entre as partes até ao termo do 3.º dia posterior ao aviso prévio de greve, compete a um colégio arbitral a fixação dos serviços mínimos e dos meios necessários para os assegurar.

Ou seja,

Com isto pretende-se salientar que o presente Colégio Arbitral não tem qualquer competência legal para decidir ou pronunciar-se sobre a eventual licitude ou ilicitude da greve sobre a qual incide a sua decisão, mas apenas sobre a necessidade/desnecessidade de definição de serviços mínimos e, em caso de resposta afirmativa, sobre quais os meios adequados à sua realização.

III – Apreciação e fundamentação:

Vem aos autos o S.T.O.P invocar a inconstitucionalidade da constituição do presente Colégio Arbitral por não garantir um processo equitativo.

Para tanto refere que:

"A: questão prévia:

1. Como sempre tem sustentado este sindicato, a constituição do colégio arbitral nos moldes em que é efetuada é inconstitucional por não garantir um processo equitativo.

2. Pelo que, qualquer decisão que dele venha a emanar padece de nulidade.

3. O que aqui expressamente se declara."

Ora, para que este Colégio Arbitral conheça de um pedido de fiscalização concreta da constitucionalidade é necessário que, no decurso do processo, quem invoca uma inconstitucionalidade tenha identificado a questão de inconstitucionalidade, de forma expressa, direta e clara de modo a criar para o Colégio Arbitral o dever de pronúncia sobre a precisa norma em causa.

Como tem sido entendimento uniforme do Tribunal Constitucional, a identificação da inconstitucionalidade deve ser feita em termos de o Tribunal *«a poder enunciar na decisão, de modo a que os respetivos destinatários e os operadores do direito em geral fiquem a saber que essa norma não pode ser aplicada em tal sentido»* (cfr., entre muitos, o Acórdão n.º 367/94, disponível em http://www.tribunalconstitucional.pt).

O que se pretende com isto dizer é que não basta invocar nulidade com fundamento em inconstitucionalidade, apenas referindo que o processo não é equitativo, remetendo para outros processos que não identifica.

Consequentemente, não tendo sido cumprido o ónus de suscitação de uma questão de constitucionalidade normativa, perante este Colégio Arbitral, nada mais resta senão desconsiderar a mesma por inexistente.

***

Posto isto:

O direito à greve, sendo um direito fundamental garantido aos trabalhadores pela Constituição da República Portuguesa (art. 59.º da CRP), não é um direito absoluto, investindo a Constituição e a Lei os aderentes à paralisação de certos deveres ou obrigações, que podem mesmo implicar o exercício de sua actividade normal, sempre que

a greve ocorra em serviços que assegurem necessidades sociais impreteríveis, que mais não sendo que outros bens ou direitos merecedores de igual tutela constitucional, o exercício do direito à greve não pode naturalmente pôr em causa.

Porém, é de reter que o normativo em questão pode sofrer as restrições previstas no seu n.º 3 o qual permite que o legislador ordinário defina as condições da prestação, durante a greve, de serviços necessários à segurança e manutenção de equipamentos e instalações, bem como os serviços mínimos indispensáveis para ocorrer à satisfação de necessidades sociais impreteríveis. Estas restrições decorrem da necessidade de acautelar a defesa de outros direitos também eles constitucionalmente garantidos, da necessidade de tutela do interesse geral da comunidade e de direitos fundamentais dos cidadãos que o normal exercício do direito à greve pode pôr em causa.

Assim, os serviços mínimos a assegurar pelos trabalhadores grevistas, na pendência de uma greve, para ocorrer à satisfação de necessidades sociais impreteríveis, serão aqueles que, em face das circunstâncias de cada caso forem adequados para que o serviço onde a greve decorre e no âmbito da sua acção, não deixe de prestar aos membros da comunidade aquilo que, sendo essencial para a vida individual ou colectiva, careça de imediata utilização ou aproveitamento, para que não ocorra irremediável prejuízo (Vide Parecer da Procuradoria Geral da República n.º 100/89 in DR, 2.ª Série, n.º 276 de 29 de Novembro de 1990).

De salientar igualmente o exposto no art. 397.º n.º 2 al. i) da LTFP a qual prescreve que estão obrigados à prestação de serviços mínimos durante a greve os órgãos ou serviços que se destinem à satisfação de necessidades sociais impreteríveis, incluindo expressa e inequívoca a referência aos serviços de atendimento ao público que assegurem a satisfação de necessidades essenciais cuja prestação incumba ao Estado.

Resulta claro que os serviços mínimos não se destinam a assegurar a regularidade da actividade mas tão só as necessidades essenciais, devendo, na respectiva definição respeitar-se os princípios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade.

Necessidades sociais impreteríveis correspondem a todos os bens jurídicos com dignidade constitucional e cuja não realização provoca efeitos irreversíveis, intoleráveis e imediatos na esfera jurídica do cidadão.

Dúvidas não existem, assim, quanto à protecção constitucional do direito à educação através do art. 73.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa assim como do art. 74.º n.º 1 do mesmo diploma o qual prevê que todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.

E, tal como é referido inclusive pelo S.T.O.P. o art. 397.º, n.º 2, al. c) da LGTFP admite que haja serviços mínimos no setor da educação *"(...) no que concerne à realização das avaliações finais, de exames ou provas de caráter nacional que tenham de se realizar na mesma data em todo o território nacional"*.

No mais, a ausência de qualquer trabalho de preparação, aplicação e avaliação das Provas de Aferição, durante o período de funcionamento correspondente aos dias decretados, naturalmente que não provoca efeitos irreversíveis. Todavia, se esta ausência conduzir à supressão ou à incorreta execução das Provas de Aferição, essa recuperação não poderá ser feita sem um dano absolutamente desproporcional que poderá ser, apenas a título de exemplo, obrigar um aluno a repetir os exames ou até mesmo o ano.

A tudo isto acresce o facto de este Colégio Arbitral não poder ser alheio ao seguinte:

A optar-se por não se fixar quaisquer serviços mínimos na presente greve, os alunos do ensino público e que terão de concorrer com os alunos do ensino privado neste ano lectivo, terão naturalmente graves problemas em termos concorrenciais pois, menos conhecimento conduz ainda a menos conhecimento.

Os alunos cujos pais dispõem de melhores qualificações e condições económicas adequadas dispõem de um leque de possibilidades que lhes permitem recuperar a matéria não lecionada, ao contrário dos restantes que não terão qualquer mecanismo de recuperação.

O Tribunal deverá assim atender, na ponderação sobre a necessidade de definição de serviços mínimos a três pontos fundamentais, ou seja, (i) a duração da greve (ii) a existência ou inexistência de alternativas ao serviço em questão e por fim, (iii) ao momento em que a greve ocorre.

Nesta perspectiva, resulta claro e inequívoco que a presente greve, apesar de titulada por diversos pré-avisos correspondentes, cada um deles, a um dia de greve, prolongar-se-á, na realidade, por um período interminável (sendo que entretanto, é do nosso conhecimento funcional que já foi recepcionado pela DGAEP outro pré-aviso da mesma

organização sindical para os dias 31 de Julho e 01, 02, 03 e 04 de Agosto de 2023), inexistindo para os utentes do serviço em questão quaisquer alternativas que não o ensino privado, o qual, para além de residual em termos proporcionais, revela-se incapaz de corresponder a uma verdadeira alternativa face à incapacidade económica da extraordinária maioria das famílias dos alunos da escola pública, as quais, como é do conhecimento público, não estão em condições de pagar as mensalidades exigidas por aquelas escolas.

Os professores e os trabalhadores com funções docentes das escolas, pela natureza das atribuições que lhes estão cometidas na área da educação, constituem um serviço público essencial, destinado a satisfazer necessidades sociais impreteríveis, vocacionado que está para a realização e protecção de direitos fundamentais.

E, sendo-o, não podem tais necessidades, pela sua natureza, ficar totalmente privadas de satisfação pelo tempo que a paralisação durar dada a relevância dos prejuízos que daí podem resultar para os cidadãos e comunidade em geral, o que justifica a fixação de serviços mínimos que, nos termos da lei (cfr. art. 57.º n.º 3 da CRP e art. 398.º n.º 7 da LGTFP), terão de ser definidos e concretizados respeitando os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, de forma a estabelecer-se o necessário equilíbrio entre o direito à greve e o sacrifício dos interesses colectivos dele derivados.

Naturalmente que os serviços mínimos não visam assegurar a regularidade ou normalidade da actividade das escolas, mas, da conjugação de todos os factos elencados supra, nomeadamente da extensão da greve em questão, a ausência de alternativas ao serviço prestado pelas mesmas e ao momento em que a greve ocorre, retira-se que é necessário, adequado e proporcional dotar as escolas dos seguintes serviços mínimos:

I) Assegurar os meios estritamente necessários à realização da avaliação interna dos alunos, garantindo:

a) A disponibilização aos conselhos de docentes e conselhos de turma das propostas de avaliação resultantes da sistematização, ponderação e juízo sobre os elementos de avaliação de cada aluno;

b) A realização pelos conselhos de docentes e conselhos de turma das reuniões de avaliação interna final, garantindo o quórum mínimo e necessário nos termos regulamentares.

II) Assegurar os meios estritamente necessários à realização das provas de aferição, provas finais de ciclo, provas de equivalência à frequência e exames finais do secundário, e das atividades e tarefas a elas relativas, garantindo:

a) A receção e guarda dos enunciados das provas em condições de segurança e confidencialidade;

b) A existência de professores vigilantes por sala e professores coadjuvantes por disciplina;

c) A existência de docentes classificadores em número estritamente necessário à classificação das provas realizadas, incluindo o levantamento das provas;

d) A constituição de secretariados de exames e existência de técnicos responsáveis pelos programas informáticos de apoio à realização das provas, assegurados pelos docentes estritamente necessários, nos termos previstos no Regulamento das Provas de Avaliação Externa e das Provas de Equivalência à Frequência dos Ensinos Básico e Secundário para o ano letivo de 2022-2023.

IV – Decisão:

Face ao exposto, o Colégio Arbitral decide, por unanimidade, fixar os seguintes serviços mínimos durante o período de funcionamento correspondente aos dias decretados, da seguinte forma:

I) Assegurar os meios estritamente necessários à realização da avaliação interna dos alunos, garantindo:

a) A disponibilização aos conselhos de docentes e conselhos de turma das propostas de avaliação resultantes da sistematização, ponderação e juízo sobre os elementos de avaliação de cada aluno;

b) A realização pelos conselhos de docentes e conselhos de turma das reuniões de avaliação interna final, garantindo o quórum mínimo e necessário nos termos regulamentares.

II) Assegurar os meios estritamente necessários à realização das provas de aferição, provas finais de ciclo, provas de equivalência à frequência e exames finais do secundário, e das atividades e tarefas a elas relativas, garantindo:

a) A receção e guarda dos enunciados das provas em condições de segurança e confidencialidade;

b) A existência de professores vigilantes por sala e professores coadjuvantes por disciplina;

c) A existência de docentes classificadores em número estritamente necessário à classificação das provas realizadas, incluindo o levantamento das provas;

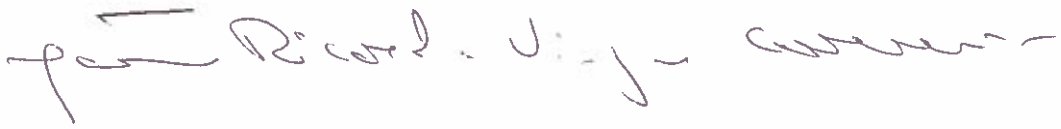
d) A constituição de secretariados de exames e existência de técnicos responsáveis pelos programas informáticos de apoio à realização das provas, assegurados pelos docentes estritamente necessários, nos termos previstos no Regulamento das Provas de Avaliação Externa e das Provas de Equivalência à Frequência dos Ensinos Básico e Secundário para o ano letivo de 2022-2023.

Consigna-se que os meios acima referidos são os que forem estritamente necessários ao cumprimento dos serviços mínimos acima determinados, escola a escola, adequados à dimensão e ao número de alunos que a frequenta.

Notifique-se.

Lisboa, 18 de Julho de 2023.

O Árbitro Presidente,

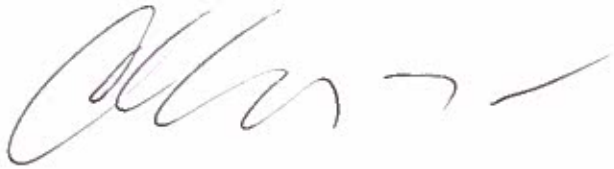


(João Ricardo Viegas Correia)

O Árbitro representante dos Trabalhadores,

(Emílio Augusto Simão Ricon Peres)

O Árbitro representante dos Empregadores Públicos,



(Carlos Luís Gante Ribeiro)