

Parecer n.º 203/2019

Processo n.º 313/2019

Requerente: Federação Nacional dos Professores (FENPROF)

Entidade Requerida: Ministério da Educação

I – Factos e pedido

1. A Federação Nacional dos Professores (FENPROF), associação sindical, veio junto da CADA solicitar a emissão de Parecer relativamente aos dados que, na opinião desta associação sindical, se encontram em falta nas Listas Provisórias de Graduação Nacional dos Docentes Candidatos às Vagas para Acesso aos 5.º e 7.º Escalão, publicitadas pelo Ministério da Educação (ME) dia 30 de abril p.p.: o número de dias de serviço, considerado para efeitos de progressão, prestado no escalão, a avaliação do desempenho imediatamente anterior à progressão, apurada quantitativamente quanto às milésimas, e a idade dos docentes.
2. Refere a FENPROF que o número de dias de serviço, considerado para efeitos de progressão, prestado no escalão em que cada candidato se encontra, constitui o critério fundamental que, no respeito pelo n.º 1 do artigo 4.º da Portaria n.º 29/2018, de 23 de janeiro, deverá determinar a sua posição naquela lista. Ora, a informação que consta nas referidas Listas é a data de entrada no escalão, o que, no entendimento da FENPROF, não é, por si só, elemento suficiente para determinar o número de dias prestado no mesmo, por os docentes poderem ter mais dias do que aqueles que passaram desde essa data, por motivo de fatores de bonificação de tempo de serviço legalmente previstos, ou menos, devido a faltas injustificadas ou licenças sem vencimento entretanto ocorridas. Não consta, igualmente, a informação dos dois fatores de desempate estabelecidos no n.º 2 do artigo 4.º da referida Portaria, a saber, e pela ordem que se refere, a avaliação do desempenho imediatamente anterior à progressão, apurada quantitativamente até às milésimas, e a idade do docente.
3. Entende a FENPROF que essas omissões constituem uma violação do princípio da transparência, que deve estar subjacente a todos os atos da Administração Pública, dado que, desconhecendo os candidatos os elementos tidos em conta para a definição da sua posição nas listas divulgadas, estão a ser materialmente impedidos de verificar a correção dos mesmos e, em consequência, de formular a correspondente reclamação, cujo prazo de apresentação já terminou, tendo decorrido entre 2 e 8 de maio p.p..

4. Refere, ainda, que a situação reportada já sucedeu no ano de 2018, tendo aquela organização sindical, sem êxito, solicitado à Senhora Secretária de Estado Adjunta e da Educação (SEAE) que fossem anuladas as Listas Provisórias então divulgadas e se procedesse a nova publicitação das listas com os elementos em falta.
5. A exposição da FENPROF foi comunicada pela CADA à Senhora Secretária de Estado Adjunta e da Educação (SEAE), a fim de se poder pronunciar.
6. Em resposta, o Chefe do Gabinete da SEAE referiu:
 - 6.1. A FENPROF dirigiu àquele Ministério idêntica pretensão em 2018, relativa às primeiras listas de graduação anuais divulgadas, na sequência da publicação da Portaria n.º 29/2018, de 23 de janeiro.
 - 6.2. A referida Portaria veio regulamentar o disposto no artigo 37.º do Estatuto da Carreira Docente, no que respeita à progressão ao 5.º e 7.º escalões da carreira. No número 2 do artigo 5.º daquela Portaria determina-se que: *“Para o efeito do apuramento do cumprimento dos requisitos cumulativos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 37.º do ECD, ou dos casos previstos no n.º 4 do mesmo artigo, os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas informam a Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE), entidade do Ministério da Educação responsável pela elaboração e gestão das listas de graduação, da situação relativamente a cada docente.”*
 - 6.3. A informação detalhada de cada docente é assim carreada pelos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas diretamente numa plataforma eletrónica que procede à ordenação automática, cabendo à DGAE assegurar a publicação da *“Lista anual de graduação de carácter nacional, ordenada por cada um daqueles escalões e por ordem decrescente, sendo a respetiva posição na lista definida de acordo com o tempo de serviço contabilizado em dias prestado pelo docente no escalão”* (cf. Artigo 4.º, n.º 1, artigo 5.º, n.º 3 e 7 e artigo 7.º da Portaria 29/2018).
 - 6.4. Adicionalmente, dita o n.º 9 do artigo 37.º do ECD que *“a listagem dos docentes que progrediram de escalão é afixada semestralmente nos estabelecimentos de ensino”*, listagem que deverá incluir também os docentes cuja progressão ao 5.º e 7.º escalões se efetue sem dependência do cumprimento de vaga, nos termos do n.º 4 daquele artigo 37.º, ou seja não versados naquela lista de graduação nacional.
 - 6.5. Conforme resulta, ainda, do disposto nos artigos 4.º e 5.º da Lei 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LGTFP),

devem ser publicados e *“afixados no órgão ou serviço e inseridos em página eletrônica, por extrato”* entre outros, os atos que determinam mudanças definitivas de categoria.

- 6.6. Refere ainda a SEAE que a questão de acesso aos dados que ora se reclamam já foi objeto de apreciação pela CADA em 2018, nos pontos 5 a 8 do Parecer 417/2018, respeitante ao Processo 331/2018, concluindo que *“as listas de progressão na carreira não contêm (ou não devem conter) dados de natureza específica não públicos. As listas devem apresentar, afinal, simplesmente, os escalões de tempo de serviço contabilizado para efeitos da progressão na carreira”*.
- 6.7. Acompanhando aquele entendimento e no cumprimento dos preceitos legais acima citados, a DGAE faz publicar as listas provisórias e as listas definitivas de graduação nacional para preenchimento das vagas determinadas para acesso ao 5.º e 7.º escalões da carreira, por escalão, por ordem decrescente e de acordo com o tempo de serviço contabilizado.
- 6.8. Não vê necessidade ou justificação bastante para a divulgação de dados adicionais naquela lista nacional.
- 6.9. Tal não obstará que a informação prestada pelas escolas, porque nominativa, possa ser oportunamente facultada a terceiros interessados, sempre que reunidos os pressupostos e requisitos previstos na lei.
- 6.10. Assim, designadamente, qualquer docente posicionado na lista (ou que entenda dever sê-lo) que demonstrando ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que levaram àquela ordenação pode requerer estes elementos à Administração, nos termos do disposto no artigo 82.º a 85.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).
- 6.11. Coisa diferente seria a publicitação *urbi et orbi* destes elementos muito para além do que a lei demanda e habilita: apenas uma ordenação nominal de docentes.
- 6.12. Deste modo, pelo estrito respeito do artigo 18.º do CPA, outro não poderia ser o conteúdo público das referidas listas.

II – Apreciação jurídica

1. A regra geral em matéria de acesso a documentos administrativos consta do artigo 5.º, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que regula o acesso à informação administrativa e ambiental e a reutilização dos documentos administrativos, (doravante LADA): *«Todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos*

- administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo».*
2. Todavia, há situações de restrição de acesso, uma delas decorre do regime de acesso a documentos nominativos.
 3. A LADA dá, na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 3.º, a noção de «*documento nominativo*»: é o “*documento administrativo que contenha dados pessoais, definidos nos termos do regime legal de proteção de dados pessoais*”.
 4. São “«*Dados pessoais*» [a] *informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular*” — cf. art.º 4.º, 1), do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, doravante, designado RGPD).
 5. Dispõe o n.º 5 do artigo 6.º da LADA: “*Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos:*
 - a) Se estiver munido de autorização escrita do titular dos dados que seja explícita e específica quanto à sua finalidade e quanto ao tipo de dados a que quer aceder;*
 - b) Se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação”.*
 6. É neste quadro que se verifica, também, a divulgação ativa de informação. Nos termos do artigo 10.º, 5, ela «*deve acautelar o respeito pelas restrições de acesso previstas na presente lei, devendo ter lugar a divulgação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa a matéria reservada*».
 7. No caso em apreço, a informação inscreve-se em matéria de gestão dos recursos humanos (artigo 3.º, n.º 1, a), iv), da LADA), e respeita às Listas de Graduação dos Docentes Candidatos às Vagas para a Progressão ao 5.º e ao 7.º Escalão.

8. O artigo 37.º do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário (ECD), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28.04, dispõe sobre a progressão na carreira.
9. A progressão aos 5.º e 7.º escalões depende, entre outros requisitos, da existência de vaga, salvo para quem tenha obtido as menções de Excelente e Muito bom no 4.º e 6.º escalões.
10. O artigo 37.º, n.º 7, que respeita à progressão naqueles escalões com exigência de vaga, foi objeto de regulamentação pela Portaria n.º 29/2018, de 23.01 (desde ora, por vezes, só designada Portaria).
11. O número de vagas é estabelecido por total nacional para cada um dos escalões e fixado anualmente por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da educação (artigo 3.º da Portaria).
12. Os docentes posicionados nos 4.º e 6.º escalões a quem tenha sido atribuída a menção qualitativa de bom na respetiva avaliação de desempenho e que já tenham cumprido os restantes requisitos previstos nos n.ºs 2 e 3 do ECD integram uma lista anual de graduação, de carácter nacional, ordenada por cada um daqueles escalões e por ordem decrescente, sendo a respetiva posição na lista definida de acordo com o tempo de serviço contabilizado em dias prestado pelo docente no escalão (n.º 1 do artigo 4.º da Portaria).
13. Caso na ordenação das listas previstas no número anterior se verifiquem situações de empate, constituirá primeiro fator de desempate, para efeito da ordenação, a avaliação de desempenho imediatamente anterior à progressão, apurada quantitativamente até às milésimas, e segundo fator de desempate a idade do docente, preferindo o mais velho (n.º 2 do artigo 4.º da Portaria).
14. Para o efeito do apuramento do cumprimento dos requisitos cumulativos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 37.º do ECD, os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas informam a Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE), entidade do Ministério da Educação responsável pela elaboração e gestão das listas de graduação, da situação relativamente a cada docente. (n.º 2 do artigo 5.º).
15. A DGAE publicita na sua página eletrónica as listas provisórias de graduação dos docentes candidatos às vagas para as progressões aos 5.º e 7.º escalões da carreira.
16. Os docentes podem reclamar na aplicação eletrónica disponibilizada pela DGAE, no prazo de cinco dias úteis, dos seus dados constantes nas listas provisórias.

17. Os docentes cujas reclamações forem indeferidas são notificados no prazo de 20 dias úteis a contar do dia útil posterior ao termo do prazo para a apresentação da reclamação.
18. A não apresentação da reclamação é considerada, para todos os efeitos, como aceitação dos elementos constantes nas listas provisórias.
19. Findo o prazo de notificação referido no n.º 5, as listas provisórias convertem-se em definitivas, contendo as alterações decorrentes das reclamações decididas como procedentes.
20. Das listas definitivas de graduação homologadas pelo Diretor-Geral da Administração Escolar cabe recurso hierárquico a interpor no prazo de cinco dias úteis na aplicação eletrónica disponibilizada pela DGAE para esse efeito.
21. Findos os procedimentos e, tendo em conta as vagas existentes, os docentes progridem ao escalão seguinte àquele em que se encontram mediante o preenchimento das vagas pela ordem decrescente constante da lista de graduação.
22. Importa referir que no Parecer 417/2018 da CADA - invocado para fundamentar a não publicitação dos critérios regulamentares de ordenação dos professores - não estava em causa o acesso às Listas para progressão aos 5.º e 7.º escalões, no âmbito das regras estabelecidas pela Portaria n.º 29/2018, mas, sim, mera lista de progressão, sem consideração desse regime.
23. Ora, o procedimento relativo ao preenchimento das vagas para progressão aos 5.º e 7.º escalões, regulado pela Portaria 29/2018, embora não sendo deste modo designado, reveste a natureza de um procedimento concursal. Com efeito, este procedimento apenas difere de um concurso por a graduação dos professores para preenchimento das vagas para progressão de escalão não se encontrar dependente da apresentação de uma candidatura.
24. O critério regulamentar de ordenação da lista anual de graduação nacional é *“o tempo de serviço contabilizado em dias prestado pelo docente no escalão”*; porém, esta informação não consta das listas de graduação publicitadas - as listas de graduação, contêm, sim, a indicação do escalão (4.º ou 6.º), a data de entrada no mesmo, bem como o índice remuneratório que lhe corresponde. Ora, não existem razões de confidencialidade que justifiquem a não publicitação do critério regulamentar *“tempo de serviço contabilizado em dias”*, pois que se trata de mera informação de natureza funcional.
25. Depois, as listas de graduação, embora sinalizem as situações em que foram utilizados critérios regulamentares de desempate - a avaliação de desempenho imediatamente

anterior à progressão, apurada quantitativamente (o primeiro), a idade do docente, preferindo o mais velho (o segundo) – não os revelam em cada situação concreta, pois omitem a avaliação e a idade consideradas.

26. Começamos por esta.
27. Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, b), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, a constituição de vínculo de emprego público depende da reunião, entre outros, do requisito de 18 anos de idade completos. Trata-se, pois, a idade, de elemento que não pode apresentar restrição de acesso, pois que necessário e, por isso, sujeito a controlo geral, desde a constituição de qualquer relação de emprego público. E se foi, na circunstância, utilizada como critério de desempate a sua divulgação é perfeitamente justificável.
28. Já quanto à avaliação.
29. Refira-se que todos os docentes graduados têm a avaliação de bom – requisito legal e regulamentar necessário à graduação nos termos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 37.º do ECD e 1.ª parte do n.º 1 do artigo 4.º da Portaria n.º 29/2018 – apenas havendo lugar ao seu apuramento quantitativo até às milésimas para efeitos da aplicação do 1.º critério regulamentar de desempate.
30. Importa realçar que o que está em causa não é o acesso ao processo de avaliação – sujeito a confidencialidade nos termos do artigo 49.º do ECD – mas o acesso ao apuramento quantitativo das avaliações de bom dos professores objeto de graduação, sempre que utilizado como critério de desempate.
31. Conforme tem reiterado esta Comissão em inúmeros pareceres (veja-se, a título de exemplo, o Parecer 346/2018, acessível como todos, em www.cada.pt) em sede de apreciação do carácter confidencial dos procedimentos relativos ao SIADAP 3, consagrado no n.º 2 do artigo 44.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28.12, entendimento válido para a norma de idêntico teor do ECD, «*no que respeita às avaliações, o seu conhecimento é coisa diversa do conhecimento de todo o respetivo procedimento e processo.*»
32. Ora, também aqui, afigura-se que não existem razões de confidencialidade que impeçam a publicitação desses dados, integrantes que são dos critérios regulamentares de graduação dos professores, sempre que tenha havido necessidade de os utilizar.
33. Num procedimento concursal a avaliação dos candidatos em cada um dos critérios de seleção deve constar das listas de ordenação dos candidatos. Ora, revestindo o procedimento em análise natureza idêntica à de um procedimento concursal, entende-se que, em abono de uma maior facilidade de controlo da graduação e de transparência da

atividade da Administração Pública, as listas de graduação dos professores para preenchimento das vagas para progressão aos 5.º e 7.º escalões podem conter e tudo aconselha que contenham os dados concretos relativos aos critérios de graduação constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º da Portaria n.º 29/2018, de 23.01.

34. Diga-se, aliás, que nos concursos de docentes, regulados pelo Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, nas listas de ordenação dos professores a DGAE tem publicitado os critérios de graduação dos professores, nos quais se incluem, entre outros dados, o tempo de serviço prestado antes da qualificação profissional (em dias), o tempo de serviço prestado após a qualificação profissional (em dias), a classificação profissional e a data de nascimento dos docentes, o que tudo se afigura conforme à lei.

III – Conclusão

Revestindo o procedimento de preenchimento das vagas para progressão aos 5.º e 7.º escalões da carreira dos professores natureza idêntica à de um procedimento concursal, as listas de graduação dos professores podem conter e tudo aconselha que contenham os dados concretos relativos ao critério regulamentar de ordenação, bem como aos critérios de desempate utilizados, previstos nos n.ºs 1 e 2, respetivamente, do artigo 4.º da Portaria n.º 29/2018.

Comunique-se.

Lisboa, 16 de julho de 2019.

Luís Vaz das Neves (Relator) - Renato Gonçalves (Vencido, por entender que, na conclusão, se deveria afirmar que as listas de graduação dos professores devem conter os dados concretos relativos aos critérios de avaliação e de desempate, sob pena de violação do princípio da transparência, previsto na Constituição e na LADA) - João Perry da Câmara - Paulo Braga - Antero Rôlo - Pedro Mourão - Carlos Abreu Amorim - Fernanda Maçãs (Tem voto de conformidade; não assina por já não estar presente) - Alberto Oliveira (Presidente)

