

PARECER N.º 1/2020

PROJETO DE LEI N.º 190/XIV/1.ª

PROJETO DE LEI N.º 192/XIV/1.ª

Projeto de Resolução n.º 206/XIV/1ª

“Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”.

I – INTRODUÇÃO

O presente parecer foi solicitado pela Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto | Divisão de Apoio às Comissões, e foi elaborado com base na experiência obtida ao longos dos anos no exercício de funções dirigentes nas Escolas/Agrupamentos no exercício de funções em organismos desconcentrados do Ministério da Educação. Trata-se, por isso, de um parecer cujas propostas estão alicerçadas no conhecimento obtido ao longo de mais de 20 anos de experiência no exercício de funções que permitem conhecer e aprofundar as vantagens e as desvantagens deste regime jurídico de gestão e administração escolar. Resultam, assim, da experiência e do conhecimento obtidos no âmbito das funções dos seus subscritores: um professor, adjunto de direção de um agrupamento de escolas e um jurista do quadro da DGEstE, bem como os contributos recolhidos junto de diretores, dirigentes, pessoal docente e não docente e da comunidade educativa em geral.

PARECER

1. O presente parecer incide sobre os conteúdos dos projetos de lei e do projeto de resolução mencionados supra, com especial ênfase sobre três grandes domínios: natureza do órgão de direção/órgão colegial ou singular; sua eleição/mandato; órgãos.

2. A nossa análise incidirá com mais acutilância sobre o Projeto de Lei n.º 190/XIV/1.ª, que visa alterar o atual regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré -escolar e dos ensinos básico e secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro e pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, doravante designado RAAG, porque defendemos que o diploma em vigor se deve manter, embora sujeito a alterações que abordaremos

infra.

Com efeito,

3. Muito se tem discutido nos últimos tempos sobre a descentralização de competências para as autarquias locais, em diversas áreas, designadamente na educação, e os passos que têm sido dados ao longo dos anos vão no sentido de um reforço de competências das autarquias locais, nos mais variados domínios. Recentemente, têm surgido vozes que defendem uma municipalização mais efetiva, com reforço de poderes nas diferentes áreas, entre as quais se inclui a educação.

4. A mais recente versão da Lei Orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, por sua vez, veio criar um modelo que passou a ter missões que até então não lhe estavam acometidas por lei, designadamente, a coordenação e a articulação das diversas políticas sectoriais de âmbito regional, passando a funcionar, no seio desta instituição, um conselho de coordenação intersectorial, composto pelo presidente da CCDR e pelos dirigentes máximos dos serviços locais desconcentrados da administração central do Estado e dos serviços periféricos da administração direta e indireta do Estado para as diferentes áreas, entre as quais a educação.

5. Não se pode falar, por isso, de autonomia e descentralização de competências sem compatibilizar todos estes interesses, devendo encontrar-se um modelo que seja convergente e que acolha todas estas realidades, com diálogo e sem precipitações.

6. Se o modelo de descentralização municipal fosse efetivo, atribuindo-se poderes às autarquias no domínio da educação, a representação da autarquia local no conselho geral deixaria de se justificar, pois assumiria plenamente um papel de tutela, não fazendo sentido integrar um órgão de administração da escola, tal como não o integra atualmente a DGEstE.

7. Daí que a oportunidade da apresentação destas propostas seja discutível, na medida em que está ainda pendente a discussão em torno de matérias que em muito poderão alterar as competências dos diferentes órgãos de administração educativa.

I – DIRETOR/COMISSÃO EXECUTIVA: ÓRGÃO COLEGIAL OU UNIPESSOAL

8. O modelo proposto no Projeto de Lei n.º 190/XIV/1.ª, no que diz respeito à direção da Escola/Agrupamento, vai no sentido de deixar na autonomia das escolas a decisão sobre se o órgão

executivo deve ser colegial ou unipessoal.

9. A nosso ver, a existência de um órgão de gestão colegial não é, por si só, uma garantia da democraticidade, nem garante maior qualidade e eficácia das decisões praticadas no exercício das funções de gestão.

10. Por outro lado, não se pode defender, como se sugere na exposição dos motivos referidos no projeto de lei, que um órgão unipessoal é propenso ao aparecimento de lideranças autoritárias quando a experiência de muitos anos nos permitiu conhecer lideranças individuais no âmbito de órgãos colegiais.

11. Na verdade, a opção proposta pelo projeto de lei veio repescar a solução adotada no Decreto-Lei 115-A/98, no sentido de remeter a decisão sobre as duas modalidades (unipessoal ou colegial) para o regulamento interno de cada escola .

12. Não obstante o caráter unipessoal do cargo de diretor, a realidade mostra que a gestão escolar tem-se tornado cada vez mais complexa e já não se circunscreve à mera gestão pedagógica e de recursos humanos, que noutros tempos vigorava.

13. Atualmente, o diretor assume competências em áreas tão variadas e complexas como a contratação pública, a gestão de pessoal docente e não docente, gestão das instalações, gestão pedagógica, para além da necessidade periódica de estar presente em reuniões e eventos quer locais quer nos diferentes organismos do Ministério da Educação. As exigências e a participação dos pais e da comunidade escolar é cada vez mais acentuada, exigindo muito do diretor, e as preocupações no que diz respeito à prática de atos administrativos são cada vez maiores, tendo em conta a responsabilidade a que estão sujeitos perante o tribunal de contas e a Inspeção Geral da Educação e Ciência, que se tem revelado muito interventiva no que diz respeito à instauração de ações inspetivas/inquéritos, sobre os mais variados atos praticados pelos diretores das Escolas.

14. Todavia, vê-se, neste momento, muito mais desapoiado do que anteriormente, sobretudo face às competências que as extintas Direções Regionais de Educação assumiam e deixaram de assumir, apesar da DGEstE ter assumido as competências destas, e ao desaparecimento dos serviços de proximidade, como os Centros de Área Educativa, também eles extintos.

15. Daí que aqueles que não sejam capazes de congregar todas as vontades e esforços no sentido de

uma repartição de tarefas e de competências, estão votados ao mais elementar insucesso.

16. Mas a experiência diz-nos que na maioria das Escolas o diretor usa a faculdade prevista no n.º 7, do artigo 20.º, do RAAG, ou seja, a possibilidade de delegar ou subdelegar no subdiretor ou nos adjuntos as competências conferidas na lei, é de facto utilizada.

17. Existem em todas as escolas ou na sua grande maioria, poderes delegados nos subdiretores e nos adjuntos. Esta realidade mostra que, independentemente do carácter unipessoal ou colegial associado ao órgão, a consequência é a mesma: existe uma equipa diretiva, onde se associam pastas a nomes, havendo de um modo geral, em cada escola, a perceção sobre quem trata de determinada matéria, a quem se dirigem em função do assunto a tratar.

18. Por outro lado, entendemos que a escolha da equipa que irá acompanhar o diretor depois deste ser eleito tem merecido algumas críticas por parte daqueles que defendem uma maior transparência no processo de eleição do diretor. Assim, o conhecimento de toda a equipa que acompanhará o diretor em momento posterior à sua eleição é criticável e impossibilita aqueles que o elegem de conhecer previamente a equipa diretiva e as competências que irão assumir. Se fosse dada a conhecer a equipa antes da eleição do diretor, isso permitiria um melhor e mais fundado ajuizamento no processo de escolha, tornaria o processo mais transparente e evitaria surpresas indesejáveis.

19. O carácter unipessoal do cargo tem ainda permitido o aparecimento de candidatos que apresentam candidaturas aos mais variados agrupamentos. São candidatos que, independentemente do conhecimento da realidade de um agrupamento ou escola, concorrem a todos os procedimentos concursais que vão encontrando, pelo facto de serem detentores de formação especializada em gestão e administração escolar.

20. O projeto de lei em análise parece limitar, agora, este tipo de situações, ao impor que apenas possam ser candidatos aqueles que façam parte do quadro, em exercício de funções naquela Escola.

21. Esta solução poderá, contudo, trazer problemas do ponto de vista do funcionamento das Escolas, uma vez que se um concurso ficar deserto, por não existirem candidatos de uma determinada Escola, disponíveis para apresentar uma candidatura, pode haver necessidade de admitir a concurso um docente estranho à Escola.

22. No caso de um concurso ficar deserto, há necessidade de nomeação de uma CAP, ao abrigo do artigo 66.º, do referido RAAG. Apesar desta norma nada dizer sobre a nomeação da CAP, deve compatibilizar-se todo o regime, sendo de admitir que do mesmo modo que apenas pode ser elegível para o órgão um docente do quadro, em exercício de funções na Escola, também só poderá ser designado para a CAP, um docente dessa mesma escola.

23. E isto pode levar-nos a problemas de difícil resolução. Relembramos os vários casos em que houve necessidade de designar para a CAP docentes do quadro de outras Escolas (AE Leonardo Coimbra Filho, no Porto, porque não existiam docentes da Escola que aceitassem fazer parte da CAP, depois do concurso para Diretor ter ficado deserto, ou o caso do AE de Monção, por motivos diferentes, mas que impunham a nomeação de uma CAP, depois de vários processos de contencioso eleitoral que anularam a composição do CG transitório e em consequência, a eleição do diretor), sob pena de ficar comprometida a gestão da Escola, com toda as consequências daí resultantes.

24. Entendemos, por fim, que independentemente do carácter unipessoal ou colegial associado ao órgão, é importante uniformizar procedimentos. Por isso, defendemos que a opção por um ou outro modelo de gestão deve ser clara, e não deve permitir que haja escolas com um Diretor e outras com uma comissão executiva, pois, a experiência diz-nos que a uniformidade favorece a compreensão por parte de todos, sobretudo os pais e alunos que não vêm com bons olhos modelos de gestão diferenciados de Escola para Escola.

25. Por isso defendemos a uniformidade de procedimentos que trará estabilidade à Escola, que é aquilo que todos desejamos.

II – ELEIÇÃO DO DIRETOR

26. Muito se tem escrito sobre o modelo de eleição do diretor e sobre a representatividade do órgão com competência para a sua eleição.

27. A intenção do legislador do DL 75/2008, foi no sentido de acolher os princípios da democracia participativa aplicados à administração e gestão do sistema educativo, que a Lei de Bases propunha – Cfr. dos art.ºs 3.º, alínea l), 46.º, n.ºs 1 e 2, e 48.º, n.ºs 2 e 4, da Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, na sua redação atual.

28. E, na verdade, os eleitores com assento no conselho geral, como representantes dos docentes, não

docentes, alunos e pais, estão pelos mesmos mandatados para o efeito, funcionando aqui, plenamente, as regras aplicáveis à democracia representativa.

29. Apesar das críticas apontadas, nomeadamente, no que diz respeito à politização da gestão escolar, e à influência demasiado acentuada dos municípios no conselho geral, que são acusados de gerar influências na comunidade local, sobretudo nos meios mais pequenos, no sentido de exercer um maior controlo do órgão e por sua vez, do Diretor a eleger, consideramos que o reforço da representatividade do pessoal docente, que poderá ser de 50% da totalidade dos membros do conselho geral, poderá ser excessiva.

30. É de evitar que os grupos representados possam ter uma representatividade desequilibrada, pondo assim em causa os princípios que estiveram na base da criação do órgão.

31. O projeto de lei pretende ir ao encontro da vontade de um só grupo, o pessoal docente, que tem criticado a constituição deste órgão e a representatividade no mesmo, pois considera dever ter um peso superior ao que atualmente tem, sobrepondo-se aos demais.

32. Apesar da reconhecida importância que o pessoal docente tem numa escola, e da valorização e autoridade que defendemos e que deve ser reforçada, reconhecemos que o modelo existente parece equilibrado e não vemos razões para acolher a vontade de um determinado grupo em detrimento dos demais, por força dos princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo, impostos pela Lei de Bases do Sistema Educativo, e do equilíbrio de forças que deve ter este regime.

33. Note-se que os demais grupos (pais, autarquia, alunos e coletividades) sentem-se confortáveis com este modelo e estão envolvidos no processo de decisão que se considera fundamental e que representa um mecanismo de autonomia das escolas.

34. Por outro lado, como já foi referido, a representação da autarquia local só se justifica no quadro atual pois, se se pensar numa verdadeira descentralização municipal, o papel que a autarquia assumiria seria diferente, de uma verdadeira tutela, não justificando a sua integração no órgão, como não justifica atualmente a integração da DGEstE, ou da DGAE, por exemplo.

35. Reconhecemos, contudo, a existência de fragilidades neste modelo. A já referida politização da eleição é uma delas, com especial influência por parte da autarquia local. Mas o modelo proposto no

projeto de lei não irá acabar com as influências que se geram em torno da eleição do diretor ou do presidente do órgão executivo, que sempre existiram. Desenganem-se aqueles que acham que estas alterações irão acabar com as influências geradas em torno de uma candidatura.

36. Independentemente dos atores envolvidos no procedimento, estamos certos de que os candidatos irão sempre mover as suas influências de forma a obter a eleição pretendida.

37. Outro sinal preocupante prende-se com a eventual possibilidade de um *status quo* no seio do conselho geral, nomeadamente pelos docentes e pessoal não docente, diretamente sob a alçada do diretor, que tem interesse em manter um pequeno grupo de pessoas satisfeitas, utilizando mecanismos como o horário ou a distribuição de serviço, que permitem ao diretor manter os seus votos, em detrimento da vontade dos demais trabalhadores da escola. Por isso entendemos, também por este motivo, que se mostra desaconselhável o reforço da representatividade do pessoal docente no conselho geral.

38. Assim, consideramos que a redação do atual artigo 12.º, do RAAG, deverá ser mantida, pois, considera-se equilibrada e adequada, embora deva ser considerada a eliminação da atribuição do processo de eleição do diretor por parte deste órgão (alínea b) do artigo 13º do RAAG), procurando alargar o universo decisor, permitindo aos representados de grupos constituintes do Conselho Geral, exercer o seu direito de escolha por sufrágio, nomeadamente todos os professores, todo o pessoal não docente, todos os representantes dos encarregados de educação das turmas e grupos, todos os alunos (em escolas do ensino secundário) e a autarquia.

39. Compreende-se pois que, permitindo o voto de todos, de forma universal, se irá conferir sempre e inevitavelmente um caráter mais verdadeiro à eleição, podendo no entanto ser discutido o peso da representatividade dos grupos, desde que nenhum dos grupos adquira uma posição de predominância desequilibrada sobre outro e garantindo o cumprimento das regras aplicáveis à democracia representativa.

40. Porém, a manter-se o modelo de eleição atual, plasmado no artigo 21.º e seguintes, este merece algumas observações, no que diz respeito ao procedimento concursal prévio à eleição do diretor.

Vejamos,

41. As candidaturas ao cargo de diretor são apreciadas pela comissão permanente do conselho geral

ou por uma comissão especialmente designada para o efeito por aquele órgão.

42. Previamente à apreciação das candidaturas, a comissão referida no número anterior procede ao exame dos requisitos de admissão ao concurso, excluindo os candidatos que os não preenchem, sem prejuízo da aplicação do artigo 76.º do Código do Procedimento Administrativo.

43. No âmbito das qualificações necessárias para a oposição ao concurso para o cargo de diretor, como referido no n.º 4 do artigo 21º do RAAG, não se justifica a sobreposição de uma das qualificações sobre as demais, como preconiza o n.º 5 do artigo supra, podendo esta resultar em paradoxos tais como a inviabilização de um candidato com um ou mais mandatos de experiência no cargo, em favor de outro que, sem experiência e sem o conhecimento da realidade daquela escola, seja detentor de um curso de formação especializada de 6 meses em gestão e administração escolar.

44. Das decisões de exclusão da comissão de apreciação das candidaturas cabe recurso, com efeito suspensivo, a interpor para o conselho geral, no prazo de dois dias úteis e a decidir, por maioria qualificada de dois terços dos seus membros em efetividade de funções, no prazo de cinco dias úteis.

45. Este recurso da exclusão da candidatura é interposto para o conselho geral, o qual vai ser decidido por maioria qualificada de dois terços dos seus membros em efetividade de funções, no prazo de cinco dias úteis.

46. Os membros da comissão de avaliação, por norma, na maioria dos casos, são os elementos do conselho geral designados para o efeito. Assim, entendemos que, por terem participado neste procedimento (exclusão de candidatura), estão impedidos de fazer parte da deliberação em sede de conselho geral - por força do artigo 69.º, n.º 1, alínea f), do CPA, que determina que, “não podem intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público, “quando se trate de recurso ou de decisão proferida por si, ou com a sua intervenção(...).

47. Depois de analisadas as candidaturas a comissão elabora um relatório de avaliação das candidaturas, fundamentando as razões que aconselham ou não a eleição dos candidatos, podendo até considerar no relatório de avaliação que nenhum dos candidatos reúne condições para ser eleito.

48. Embora o relatório não tenha de ser seguido, no CG, de uma certa forma a decisão pode pré-determinar o modo como a eleição se vai processar, em função da proposta constante do relatório, que consiste numa informação, que contém juízos valorativos quanto às candidaturas, que embora

não seja vinculativa, pode, em teoria, condicionar a votação de alguns conselheiros, pré-definindo o sentido da votação de alguns deles.

49. Certamente, que os votos dos próprios membros da comissão, que são conselheiros, na maior parte das vezes, e fazem parte do CG, estarão, irremediavelmente condicionados ou pré-determinados, pela sua própria sugestão relativamente aos candidatos, o que pode colidir, com a liberdade inerente ao um órgão colegial desta natureza.

50. Levanta-se aqui, também a questão de saber se os membros da comissão, que são conselheiros, e farão parte da eleição, que irá eleger o candidato mais votado, se não estarão também impedidos de participar nesta deliberação, uma vez que participaram no procedimento, nos termos em que o fazem.

51. Embora esteja claramente consagrado na lei os impedimentos, entendemos que a solução mais adequada, a manter-se a competência da eleição do diretor por parte do conselho geral, seria a escolha dos membros da comissão externos ao CG, por uma questão de transparência e de imparcialidade do procedimento.

52. Este entendimento é dado, embora consideremos que deveria ser eliminada a atribuição do processo de eleição do diretor por parte do Conselho Geral (alínea b) do artigo 13º do RAAG), procurando alargar o universo decisor, como referido em 38., decisão essa que, para além de reforçar a legitimidade do eleito e melhor espelhar a real vontade de todos aqueles que trabalham na escola e com ela se relacionam, colmataria as vicissitudes e constrangimentos dos pontos anteriores (41 a 50).

53. O conselho geral manteria todas as restantes atribuições, com a responsabilidade de instruir e coordenar o processo de receção e validação de candidaturas, publicitação, organização de sessões de esclarecimento e apresentação de candidatos à comunidade e todo o restante processo eleitoral, de forma isenta e imparcial.

54. Dito isto, importa agora referir que a redação agora proposta no projeto de lei, relativamente ao artigo 23.º, levanta algumas questões quanto à norma do n.º 3, do artigo 23.º, que vem estabelecer que “(...) os candidatos a presidente do conselho executivo são obrigatoriamente docentes dos quadros de nomeação definitiva, em exercício de funções na escola.”

55. Levanta-se aqui a questão, já aflorada supra, de saber como se soluciona a situação no caso do concurso ficar deserto, por não existir ninguém do quadro, em exercício de funções numa

determinada escola, que pretenda concorrer, sendo necessário recorrer a docentes do quadro em exercício de funções noutra escola, como aconteceu, por diversas vezes, haver necessidade de nomeação de uma CAP, composta por elementos estranhos à escola, por não existir ninguém disponível para integrar a comissão, como foi o caso do AE Dr. Leonardo Coimbra Filho, no Porto, ou por manifesta necessidade de estabilizar a Escola face aos enormes conflitos existentes, como foram os casos do AE Monção, AE, Sernancelhe entre outros

56. Atentemos agora sobre a cessação do mandato do diretor, que de acordo com o artigo 25.º, pode cessar nas seguintes condições:

- a) A requerimento do interessado, dirigido ao diretor-geral da Administração Escolar, com a antecedência mínima de 45 dias, fundamentado em motivos devidamente justificados;
- b) No final do ano escolar, por deliberação do conselho geral aprovada por maioria de dois terços dos membros em efetividade de funções, em caso de manifesta desadequação da respetiva gestão, fundada em fatos comprovados e informações, devidamente fundamentadas, apresentados por qualquer membro do conselho geral;
- c) Na sequência de processo disciplinar que tenha concluído pela aplicação de sanção disciplinar de cessação da comissão de serviço, nos termos da lei.

57. Pode ainda cessar nos seguintes casos:

A todo o momento, por despacho fundamentado do membro do Governo responsável pela área da educação, na sequência de processo de avaliação externa ou de ação inspetiva que comprovem prejuízo manifesto para o serviço público ou manifesta degradação ou perturbação da gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, podem ser dissolvidos os respetivos órgãos de direção, administração e gestão.

58. Ora, se se exige a homologação do resultado eleitoral por parte do membro do governo, que o projeto lei atribui agora a competência ao delegado regional, o qual pode recusar a homologação com fundamento na lei ou nos regulamentos, não se percebe que não se tenha o mesmo rigor no que diz respeito à dissolução do Diretor por parte do CG, norma que permanece intacta no projeto de lei.

59. Se o resultado eleitoral deve ser homologado, também a deliberação do CG, que determine a cessação do mandato do Diretor, deve ser homologada pelo membro do governo, a fim de verificar a conformidade legal da deliberação.

60. Se se exige para a dissolução mediante despacho fundamentado do membro do governo, o prévio

processo de avaliação externa ou a ação inspetiva que comprovam o prejuízo manifesto para o serviço público, também parece ser de exigir maior rigor no que toca à dissolução por parte do CG.

61. Esta proposta visa evitar a ocorrência de situações como a que assistimos no AE de Sernancelhe, em que o tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu anulou a deliberação do CG, que determinou a cessação do mandato do Diretor de forma ilegal. Se esta deliberação do CG estivesse dependente de homologação ter-se-ia evitado a ocorrência de situações como esta, e o dispêndio desnecessário das custas inerentes ao processo e indemnizações resultantes do mesmo.

62. O projeto de lei, no que diz respeito a esta matéria, veio introduzir uma inovação ao atribuir a competência para fazer cessar o mandato dos membros do conselho executivo ou do Diretor, ao Diretor Regional de Educação (pensamos que aqui queriam dizer Delegado Regional), na sequência de processo disciplinar que tenha concluído pela aplicação de sanção disciplinar – cfr. alínea b), do n.º 3, do artigo 25.º, do Projeto de Lei.

63. A redação da norma dá a ideia de que qualquer sanção disciplinar dá lugar à cessação do mandato dos membros do conselho executivo ou do Diretor e isso não parece ser aconselhável.

64. Por um lado porque contraria o disposto no n.º 2, do artigo 188.º, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20.06, doravante LGTFP, que determina que “A sanção disciplinar de cessação da comissão de serviço é sempre aplicada acessoriamente aos titulares de cargos dirigentes e equiparados por qualquer infração disciplinar punida com sanção disciplinar igual ou superior à de multa.

65. Só a aplicação da sanção disciplinar de multa ou superior dá lugar à cessação da comissão de serviço, sendo que a aplicação de sanção inferior (repreensão escrita) não determina a cessação da comissão de serviço, e em consequência, a cessação do mandato. Para além disso, a execução da sanção disciplinar pode ser suspensa, ao abrigo do artigo 192.º, da LGTFP e, sendo suspensa a aplicação da sanção principal, também a sanção acessória ficará suspensa.

66. Por outro lado, nos termos do disposto no n.º 2, o artigo 115.º, do Estatuto da Carreira Docente (ECD), aprovado pelo Decreto -Lei n.º 139 -A/90, de 28 de Abril, alterado pelos Decretos -Leis n.os 105/97, de 29 de Abril, 1/98, de 2 de Janeiro, 35/2003, de 27 de Fevereiro, 121/2005, de 26 de Julho, 229/2005, de 29 de Dezembro, 224/2006, de 13 de Novembro, 15/2007, de 19 de Janeiro, 35/2007, de 15 de Fevereiro, 270/2009, de 30 de Setembro, 75/2010, de 23 de Junho e 41/2012, 146/2013,

pelas leis 80/2013, 12/2016 e 16/2016, quando esteja em causa um “membro do órgão de administração e gestão do estabelecimento de educação ou de ensino, a competência cabe ao director regional de educação”.

67. E o n.º 2, do artigo 116.º, do ECD, estabelece que “A aplicação das penas de multa, suspensão e inactividade é da competência dos directores regionais de educação”.

68. Como se sabe, as Direções Regionais de Educação foram extintas sendo que as suas atribuições foram transferidas para a DGEstE, nos termos da alínea c), do artigo 12.º, do Decreto-Lei n.º 266-F/2012, de 31 de dezembro.

69. Assim, a competência para a instauração de processo disciplinar aos membros dos órgãos, bem como para a aplicação da sanção disciplinar de multa e suspensão, é do Diretor Geral dos Estabelecimentos Escolares, e não do Delegado Regional, pelo que, a nosso ver, a redação da referida norma no projeto de lei deve ser alterada.

70. Por outro lado, a aplicação das penas expulsivas é da competência do Ministro da Educação e Ciência, nos termos do n.º 3, do artigo 116.º, do ECD.

71. Assim, entendemos que a redação em vigor no RAAG, prevista na alínea c), do n.º 6, do artigo 25.º, é muito mais feliz do que a proposta no projeto de lei (alínea c), do n.º 3, do artigo 25.º), cuja redação apenas se limita a referir “Na sequência de processo disciplinar que tenha concluído pela aplicação de sanção disciplinar de cessação da comissão de serviço, nos termos da lei”, e não contraria a lei, conforme referimos.

III – LIMITAÇÃO DE MANDATOS

72. Entendemos que número de mandatos consecutivos do director não deverá ser superior a 3, num total de 12 anos, em coerência com muitos dos cargos que resultam de eleição, não havendo a possibilidade de renovação entre mandatos, obrigando sempre, de 4 em 4 anos, à consulta por sufrágio.

73. Aliás, a opinião até seria um máximo de 2 mandatos de 5 anos, no entanto reconhece-se que esta alteração entra em conflito com a lógica da periodicidade associada a outros aspetos que se interligam, dos quais se destaca a avaliação de desempenho, que por sua vez foi construída com

base na duração dos escalões da carreira, que é essencialmente de 4 anos.

IV - A NATUREZA DO CONSELHO GERAL:

74. Entendemos trazer esta questão pela importância de que a mesma se reveste uma vez que perceber qual a natureza do órgão nos permite afastar determinados comportamentos praticados pela administração que têm visado o pessoal docente e não docente das escolas, com assento no conselho geral.

75. O CG é um órgão que tem uma configuração, já conhecida de todos, e que integra elementos da escola (pessoal docente e não docente (assistentes operacionais/assistentes técnicos e alunos) e elementos exteriores à escola.

76. Muito se tem discutido acerca das deliberações/atos praticados por este órgão, designadamente se tais atos estão sujeitos ao poder hierárquico e se os seus membros estão sujeitos à disciplina dos serviços.

77. No passado, aconteceram situações em que as deliberações irregulares, praticadas pelo CG (a título de exemplo, foi instaurado processo disciplinar ao presidente do CG, que era docente de uma escola, por permitir que o órgão funcionasse irregularmente, com um membro deveria ter sido substituído e não foi) deram lugar à instauração de processos disciplinares, por violação do dever de zelo, instaurados aos membros que têm uma relação hierárquica com o ME.

78. A própria Inspeção Geral da Educação e Ciência desencadeava ações inspetivas e inquéritos, que davam origem a processos disciplinares aos membros do conselho geral pois, no seu entender, estavam numa relação de dependência relativamente ao superior hierárquico (diretor da Escola/DGEstE/IGEC/ME), sendo sujeitos à aplicação de sanções disciplinares, em concreto sobre o pessoal docente e não docente, por participarem numa deliberação que violasse algum dos deveres gerais a que estão vinculados.

79. E este absurdo manteve-se durante muito tempo, e ainda se discute esta questão, limitando claramente a ação dos membros no CG.

80. Essa situação gerou alguma controvérsia, na medida em que, tal poderia consubstanciar um comportamento que limitaria o exercício livre de funções dos conselheiros no órgão.

81. Apesar do Secretário de Estado da Educação ter entendido, acolhendo um parecer de um técnico, relativamente a um recurso hierárquico interposto de uma deliberação do CG, ter entendido, e bem, que disposto no artigo 193.º, alínea a), do CPA, não tinha aplicação ao caso em apreço, por se tratar de um órgão colegial e como tal incompatível com a subordinação hierárquica, a Inspeção Geral da Educação e Ciência entendia que deveria exercer a disciplinar, relativamente a membros do CG, pela prática de atos/deliberações que ponham em causa os deveres gerais previstos na LGTFP, a nosso ver mal.

82. A criação do CG com tal configuração e competências pressupõe a intenção do legislador de lhe conferir independência na apreciação e na decisão dos assuntos incluídos na sua esfera de competência.

83. Por isso, não faria qualquer sentido constituir um órgão colegial desta índole que não se jafosse bre as matérias da sua competência, tanto mais que dispõe de autonomia administrativa.

84. A horizontalidade que caracteriza o modo de formação da vontade do CG exclui que sobre este se exerça o poder de direção, por parte do membro do governo da área da educação ou qualquer outro órgão, um dos poderes integradores da hierarquia, que confere ao superior a faculdade de dar ordens e instruções ao subalterno.

85. No caso em apreço, na formação do CG, os seus titulares estão em posição de igualdade e emitem livremente o seu voto – pressuposto indeclinável do modo de formação da vontade do órgão colegial – o que é inconciliável com a subordinação a ordens ou directivas.

86. A maioria que exprime essa vontade constitui-se através de votos livres, não de votos condicionados por directivas ou ordens.

87. Neste quadro, entendemos que apesar de não estar em causa em qualquer destes projetos de lei matéria relacionada com esta questão, é importante clarificar este aspeto e recomendar o governo que se abstenha da prática de tais atos, porque os mesmos são contrários à lei.

V – CONSELHO PEDAGÓGICO:

88. O projeto de lei relativamente ao Conselho Pedagógico, vem acabar com inerência do Diretor como presidente do Conselho Pedagógico, propondo a alteração do n.º 3, do artigo 32.º, do RAAG, que estabelece que o presidente do Conselho Pedagógico é eleito entre os seus membros.

89. Entendemos que esta alteração não é correta porque temos a firme convicção de que o diretor deverá ser sempre o presidente do Conselho Pedagógico.

90. Num momento em que se discute a transferência de competências para as autarquias, tem-se (e bem) ressalvado que o principal propósito do diretor é o propósito pedagógico, libertando-o sucessivamente de tarefas fora deste âmbito, para que a sua ação se centre na questão pedagógica dos alunos.

91. Desta forma, se o grande propósito do diretor são as questões pedagógicas, não se percebe como se pretende retirar esta inerência relativamente a um órgão com a importância do Conselho Pedagógico.

92. A candidatura ao cargo de diretor pressupõe um programa/plano pedagógico e para que o mesmo seja desenvolvido com tranquilidade, é fundamental que o presidente do órgão pedagógico seja simultaneamente o responsável pelo plano, aprovado por sufrágio.

93. Por esta razão, consideramos que a alteração proposta não faz sentido, devendo manter-se a norma inalterada.

VI – COORDENADOR DE DEPARTAMENTO

94. A escolha do coordenador de departamento parte de uma base limitadora à própria escolha, quer pelo facto de o diretor ter de indicar três elementos a partir de uma série de qualificações prévias, quer pelo facto de os docentes do departamento estarem limitados à escolha de um desses três elementos, ainda que não lhes reconheçam competências suficientes para o exercício do cargo.

95. O coordenador de departamento deve ser encarado pelos seus pares como um exemplo de profissionalismo e liderança. Os professores são avaliados pelo seu coordenador de departamento e caso não reconheçam competência ao mesmo, a avaliação nunca terá um efeito positivo no

desempenho do professor.

96. Desta forma, consideramos que o coordenador de departamento deve ser eleito por todos os professores de departamento, sem restrições ou indicações prévias a não ser o critério de que deverá ser um professor do quadro do agrupamento/escola não agrupada, por uma questão de estabilidade, continuidade e ainda a possibilidade de o mandato acompanhar o do diretor.

VII – RELAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE AUTARQUIA E ESCOLAS/AGRUPAMENTOS

97. Num momento de transferência de competências, mais do que nunca, é necessário que as escolas e autarquias gozem de uma boa relação institucional, discutindo, articulando e planificando de forma construtiva em todas as áreas que os interseccionem.

98. Até aqui, esta relação tem sido desenvolvida numa lógica de respeito institucional, com competências definidas entre as partes, mas sem um mecanismo formal e regulamentar sobre o âmbito, a forma e a periodicidade dos momentos de articulação entre estas duas entidades.

99. Esta lacuna torna possível que uma das partes possa constituir um entrave à outra, sempre que os protagonistas não se entendam ou não consigam reunir num clima construtivo de bem comum.

100. Desta forma, consideramos que deveria ser acrescentado um capítulo que regulamente a relação institucional entre a autarquia e as escolas, definindo claramente os interlocutores, o âmbito, a forma e a periodicidade com que deverão ser realizadas reuniões de articulação entre estas entidades.

VIII – AGREGAÇÃO OU DESAGREGAÇÃO DOS AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS

101. O projeto de lei veio acrescentar a norma do n.º 3, do artigo 7.º-A, a qual determina que “As escolas agrupadas podem, por sua iniciativa, manifestar preferência por desagregar e propor outra forma de agrupamento ou optar por não agrupar”.

102. Com esta alteração pretende-se dar às escolas a possibilidade de escolher com quem querem articular e agrupar, e a possibilidade de substituir a decisão tomada pelo governo.

103. Nós defendemos a estabilidade e a previsibilidade das normas jurídicas e das decisões e

permitir que os agrupamentos possam reverter um processo, do modo que entenderem, parece-nos que poderá gerar muita instabilidade nas escolas e nas famílias.

104. Nos termos do n.º 1 do artigo 74.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, incumbindo ao Estado, garantir a educação permanente (artigo 74.º, n.º 2 al. c)) e inserir as escolas nas comunidades que servem (artigo 74.º n.º 2 al. f)).

105. Para satisfação do direito de acesso por parte dos cidadãos à educação e à cultura e para a inserção daquelas escolas, deve o Estado criar uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população (artigo 75.º da CRP).

106. Com esta obrigação imposta ao Estado de criar um sistema público de ensino, tem este a tarefa pública, de criar a rede de estabelecimentos que cubra todas as necessidades educativas do país (Profs. Gomes Canotilho e Vital Moreira, C.R.P., Anot., 3.ª ed., pág. 369).

107. Tal obrigação, encontra-se ainda expressamente plasmada na Lei de Bases do Sistema Educativo (aprovada pela Lei n.º 46/86 de 30 de agosto), que estabeleceu o quadro geral do sistema educativo, cujo artigo 2.º, n.º 1 determina que, *«Todos os portugueses têm direito à educação e cultura, nos termos da Constituição da República».*

108. Acrescenta o n.º 2 do mesmo artigo, que *«É da especial responsabilidade do Estado promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidade no acesso e sucesso escolares».*

109. Sendo que, o n.º 4 da mesma norma legal, determina que *«O sistema educativo responde às necessidades resultantes da realidade social, contribuindo para o desenvolvimento pleno e harmonioso da personalidade dos indivíduos, incentivando a formação de cidadãos livres, responsáveis, autónomos e solidários e valorizando a dimensão humana do trabalho».*

110. Nos termos do n.º 5 do artigo 1.º da Lei de Bases do Sistema Educativo, *«A coordenação da política educativa relativa ao sistema educativo, independentemente das instituições que o compõem, incumbe a um ministério especialmente vocacionado para o efeito».*

111. O Ministério da Educação é o departamento governamental que tem por missão definir,

coordenar, promover, executar e avaliar as políticas nacionais dirigidas aos sistemas educativo e científico e tecnológico, articulando-as com as políticas de qualificação e formação profissional.

112. Cabe indiscutivelmente ao MEC, no âmbito da prossecução das atribuições que lhe estão acometidas por lei, a organização da rede escolar em termos que garantam o direito ao ensino, nos termos definidos, quer na CRP – cfr, artigo 74.º -, quer na Lei de Bases do Sistema Educativo – cfr. artigo 2.º.

113. A reorganização da rede escolar tem na sua base questões pedagógicas e de boa gestão dos recursos humanos e materiais que em determinado momento se imponham.

114. Pelo que não deve sair da alçada do ME a competência para decidir sobre esta matéria. Entendemos, por isso, que não pode ser deixado ao critério das escolas a decisão tal como é proposta.

115. Mas entendemos que pode ser dada a possibilidade de as escolas, que o entendem, poderem propor ao membro do governo a outra forma de agrupamento, desde que tal seja autorizado superiormente.

Porto, 2 de julho de 2020

Relatores: Pedro Vieira (Jurista) - Paulo Gomes (Professor)

O Secretário-Geral da ATE

António Augusto Ventura