

NOTA DE ADMISSIBILIDADE

[Para efeitos de despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º do Regimento]

Forma da iniciativa:	Projeto de Lei
Nº da iniciativa/LEG/sessão:	979/XIV/3.ª (PCP)
Proponente/s:	Deputados do Partido Comunista Português (PCP)
Título:	Abertura de um processo negocial para a eliminação da imposição administrativa de vagas para a progressão aos 5.º e 7.º escalões da carreira docente
A iniciativa pode envolver, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas previstas no Orçamento do Estado (n.º 2 do art. 120.º do Regimento e n.º 3 do art. 167.º da Constituição)?	SIM A presente iniciativa parece poder envolver, no ano económico em curso, um aumento das despesas do Estado. No entanto, uma vez que a mesma estabelece o início da sua produção de efeitos com «o Orçamento de Estado subsequente», parece estar acautelado o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e no n.º 3 do artigo 167.º da Constituição, comumente designado «lei-travão». O n.º 2 do artigo 3.º prevê que «Compete ao Governo a criação de condições para que a presente lei produza efeitos em 2022, considerando a disponibilidade orçamental para o ano económico», disposição que tem vindo a ser interpretada como mera recomendação, sem efeitos juridicamente vinculativos.
O proponente junta ficha de avaliação prévia de impacto de género (deliberação CL e Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro)?	SIM
Justifica-se a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas (art. 142.º do Regimento e n.º 2 do art. 229.º da Constituição)?	Não parece justificar-se
A iniciativa encontra-se agendada (pela CL ou por arrastamento)?	NÃO
Comissão competente em razão da matéria e eventuais conexões:	Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto (8.ª)

Observações: A presente iniciativa determina a abertura de «processos negociais com as estruturas sindicais» para a negociação do despacho que fixa o número de vagas para progressão aos 5.º e 7.º escalões (n.º 1 do artigo 1.º), estabelecendo os critérios a que tal negociação deve atender (artigo 2.º), e para a revisão do Estatuto da Carreira Docente, neste último caso fixando um prazo para o efeito (n.º 2 do artigo 1.º e artigo 2.º)

Estas normas, que parecem conter injunções de carácter juridicamente vinculativo dirigidas ao Governo, poderão suscitar dúvidas relativamente ao respeito pelo princípio da separação de poderes, subjacente ao princípio do Estado de direito democrático e previsto nos artigos 2.º e 111.º da Constituição.

Com efeito, o início de um processo negocial com sindicatos parece ser um ato de natureza administrativa que envolve uma margem de discricionariedade e juízos de oportunidade por parte do órgão de soberania que o pratica. A vinculação legislativa neste sentido, nomeadamente com fixação prazos para o efeito, poderá ser suscetível de interferir com a autonomia do Governo no exercício da sua competência administrativa (mormente da prevista na alínea d) do artigo 199.º da Constituição).

Sobre questão semelhante à colocada pela presente iniciativa incidiu o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 214/2011](#)¹², onde se refere que «o início de um procedimento negocial é matéria de natureza administrativa uma vez que envolve juízos de mérito e de oportunidade (...)» e que «a decisão sobre o se e o quando da iniciativa de desencadear negociações com vista à alteração do ordenamento - com as associações sindicais ou com outros portadores de interesses que devam participar - é uma opção política que um órgão de soberania não pode impor ao outro, mesmo nos espaços onde ambos concorram no poder de regulação emergente, seja este equiordenado (lei-decreto-lei) seja escalonado (acto legislativo-acto regulamentar).»

Na medida em que as referidas determinações legais implicam a emissão de nova legislação ou regulamentação (a emissão de portaria e alteração de legislação), veja-se o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 461/87](#)³, onde se refere que a competência legislativa e de iniciativa legislativa do Governo é «essencialmente autónoma ou livre (...), não podendo o seu exercício ser juridicamente vinculado pela manifestação de vontade de qualquer outro órgão de soberania, mormente da AR»⁴, não sendo «dado à lei condicionar essa liberdade de exercício (...).»

Ainda a este respeito, Gomes Canotilho e Vital Moreira⁵ escrevem que «as relações do Governo com a Assembleia da República são relações de autonomia e de prestação de contas e de responsabilidade; não são relações de subordinação hierárquica ou de superintendência, pelo que não pode o Governo ser vinculado a exercer o seu poder regulamentar (ou legislativo) por instruções ou injunções da Assembleia da República».

¹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 214/2011, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

² O Acórdão decidiu pela inconstitucionalidade da norma constante do Decreto n.º 84/XI da Assembleia da República, que impunha ao Governo a obrigação de «iniciar o processo de negociação sindical tendente à aprovação do enquadramento legal e regulamentar que concretize um novo modelo de avaliação do desempenho de docentes, produzindo efeitos a partir do início do próximo ano letivo».

³ Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

⁴ Com efeito, afirma, «é nota característica da função legislativa a liberdade ou autonomia dos correspondentes órgãos - seja a AR ou o Governo - de determinarem o se e o quando da legislação», tratando-se de um «momento essencial da chamada “liberdade constitutiva” do legislador», esclarecendo ser este raciocínio válido, quer no que respeita ao exercício direto da função legislativa, quer aos seus atos preparatórios (como é o caso da apresentação de propostas de lei).

⁵ CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, II vol., 4.ª ed., Coimbra Editora, anotação ao artigo 182.º, p. 415

Sem prejuízo, refira-se que, recentemente, o Presidente da República promulgou a Lei n.º 47/2021, de 23 de julho⁶, com normas semelhantes à do presente projeto de lei, considerando tais disposições como meras recomendações políticas ao Governo.⁷

De acordo com o disposto no artigo 120.º do Regimento, não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados.

Competindo aos serviços da Assembleia da República fornecer a informação necessária para apoiar a tomada de decisões, assinalamos que, apesar de a referida norma deste projeto de lei nos suscitar dúvidas jurídicas sobre a sua constitucionalidade, as mesmas são suscetíveis de serem eliminadas ou corrigidas em sede de discussão na especialidade.

Conclusão: A apresentação desta iniciativa parece **cumprir** os requisitos formais de admissibilidade previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República, embora com as reservas assinaladas.

A assessora parlamentar,

Ana Lia Negrão

Assembleia da República, 6 de outubro de 2021

⁶ Que teve origem no Projeto de Lei n.º 761/XIV/2.ª (BE), aprovado em votação final global a 20 de maio de 2021.

⁷ V. a nota publicada na página oficial da Presidência da República, em <https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2021/07/presidente-da-republica-promulgou-diplomas-da-assembleia-da-republica/>