

[Projeto de Lei n.º 593/XV/1.ª \(CH\)](#)

Título: Apoio ao alojamento e transporte ao pessoal docente com contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo

Data de admissão: 28/02/2023

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

ÍNDICE

- I. [A INICIATIVA](#)
- II. [APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS](#)
- III. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL](#)
- IV. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL](#)
- V. [ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR](#)
- VI. [CONSULTAS E CONTRIBUTOS](#)
- VII. [ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO](#)

Elaborada por: Luís Silva (BIB), Fernando Bento Ribeiro e Rui Brito (DILP), Ricardo Saúde Fernandes (DAPLEN), Elodie Rocha e Teresa Fernandes (DAC).

Data: 30.03.2023

I. A INICIATIVA

Os proponentes defendem a criação de incentivos para a deslocação e fixação dos docentes contratados, quer por via de apoios ao alojamento através da atribuição de benefícios fiscais em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), quer através de apoios à deslocação, nos moldes já existentes para outras profissões.

Invocam a desvalorização da carreira docente, a instabilidade laboral dos contratados, a necessidade de criação de apoios que compensem os encargos da sua deslocação e estimam que as despesas inerentes serão reduzidas, na sequência de outras medidas propostas pelo Governo, das quais resulta uma estimativa de professores deslocados no próximo ano letivo de 5%.

Concretamente, a iniciativa visa alterar o Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, que estabelece normas relativas ao abono de ajudas de custo e de transporte pelas deslocações em serviço público, aplicando-o às deslocações que os docentes com contrato de trabalho a termo resolutivo façam entre o seu domicílio fiscal e a localidade onde exercem funções.

Prevê ainda uma alteração ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (Código do IRS), no sentido de os rendimentos dos docentes colocados em escolas situadas a mais de 100 Km de distância do seu domicílio fiscal poderem ser deduzidos das despesas com alojamento (rendas, água e energia) na área do domicílio necessário, até ao limite de 25% do total do rendimento.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido CHEGA (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República](#)

[Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que a mesma parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Não obstante, e conforme assinalado na nota de admissibilidade, relativamente ao cumprimento do limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 3 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado, habitualmente, como «lei-travão», notamos que a iniciativa, ao alargar o âmbito das normas relativas ao abono de ajudas de custo e de transporte pelas deslocações em serviço público de docentes contratados, assim como ao possibilitar aos mesmos a dedução de despesas com alojamento em sede de IRS, parece poder traduzir, em caso de aprovação, um aumento de despesas, por um lado, e uma diminuição de receita, por outro.

Deste modo, apesar da referência que consta no artigo 4.º, sobre a iniciativa entrar em «vigor após a aprovação do Orçamento do Estado subsequente», parece segura a assunção de que a intenção do proponente é a de que os efeitos orçamentais da iniciativa se produzam com a entrada em vigor desse Orçamento do Estado. Assim, por cautela, sugere-se que, em sede de apreciação na especialidade, seja reconsiderada a

¹ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

referência a «após aprovação do Orçamento do Estado subsequente», substituindo-a por «com a entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação» ou, mais simplesmente, «com o Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação». Com esta alteração parece encontrar-se acautelado o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 3 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 22 de fevereiro de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 28 de fevereiro foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Administração Pública, Ordenamento do Território e Poder Local (13.ª) em conexão com a Comissão de Educação e Ciência (8.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária do dia 1 de março. Em 20 de março, a iniciativa foi redistribuída, fixando-se como Comissão competente apenas a Comissão de Educação e Ciência (8.ª).

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#),³ alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «Apoio ao alojamento e transporte ao pessoal docente com contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo» - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas». A iniciativa em apreço altera o Decreto-Lei n.º 106/98,

³ Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da Internet da Assembleia da República.

de 24 de abril, alargando o âmbito das normas relativas ao abono de ajudas de custo e de transporte pelas deslocações em serviço público de docentes contratados, e o Código do IRS, possibilitando aos mesmos a dedução de despesas com alojamento.

Há que ter em consideração que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um Diário da República Eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente.

Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não acrescentar o elenco dos diplomas que procederam a alterações ou o número de ordem da alteração, quando a iniciativa incida sobre códigos (como é o caso, em concreto, do Código do IRS), leis ou regimes gerais, regimes jurídicos ou atos legislativos de estrutura semelhante, tendo sido esta, aliás, a opção seguida pelos autores no projeto de lei em apreço.

Quanto ao Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, de notar que, sendo aprovada a presente iniciativa, a mesma constituirá a sexta alteração ao referido decreto-lei, o qual foi já alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, 82-B/2014, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio.

Assim, sugere-se que, relativamente ao Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, passe igualmente a constar - preferencialmente - do artigo 1.º da iniciativa o número de ordem da alteração introduzida a este diploma, e a identificação das referidas alterações.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Sem prejuízo do que anteriormente se referiu e propôs quanto à conformidade com a «lei-travão», o artigo 4.º deste projeto de lei, ao estabelecer que a sua entrada em vigor ocorrerá «após a aprovação do Orçamento do Estado subsequente», não concretiza o dia de entrada em vigor da lei, pelo que, de acordo com o n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, a lei entrará em vigor no quinto dia após a sua publicação..

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#)⁴, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Relativamente ao título da iniciativa - «Apoio ao alojamento e transporte ao pessoal docente com contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo» -, sugere-se que seja apreciada, em sede de Comissão, a inclusão de uma referência expressa às alterações ao Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, e ao Código do IRS.

No artigo 2.º da iniciativa, prevê-se, designadamente, a alteração ao artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, sendo neste feita uma remissão para o «n.º 4 do Artigo 1.º». Consultada a redação atual do decreto-lei em causa, constata-se que o artigo 1.º não tem n.º 4. Aditando esta iniciativa um n.º 3 ao artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, parece-nos que a intenção do proponente era, na verdade, que a remissão introduzida na nova redação do artigo 6.º fosse para o novo n.º 3 do artigo 1.º e não para o n.º 4.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

De acordo com o [artigo 43.º](#) da [Constituição](#),⁵ «É garantida a liberdade de aprender e ensinar.» Bem como, ainda em sede de direitos, liberdades e garantias pessoais,

⁴ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁵ Todas as referências legislativas à Constituição da República Portuguesa nesta parte da nota técnica são feitas para o portal oficial da [Assembleia da República](#), salvo indicação em contrário.

«Todos têm o direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho, salvas as restrições legais impostas pelo interesse coletivo ou inerentes à sua própria capacidade.» (n.º 1 do [artigo 47.º](#))

Em sede de direitos e deveres económicos, a Constituição consagra o direito ao trabalho para todos os cidadãos (n.º 1 do [artigo 58.º](#)) e quanto ao que diz respeito aos direitos dos trabalhadores ([artigo 59.º](#)) que todos «sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito: (...) A organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de forma a facultar a realização pessoal e a permitir a conciliação da atividade profissional com a vida familiar».

A política fiscal está clarificada no [artigo 103.º](#) da Constituição nos seguintes termos: «O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza. Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.»

O [Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de Abril](#),⁶ estabelece normas relativas ao abono de ajudas de custo e de transporte pelas deslocações em serviço público. No preâmbulo do diploma consta que se justificava «a introdução de um conjunto significativo de alterações pontuais, de molde a adequá-lo à nova realidade económica e social, contribuindo, ao mesmo tempo, para dignificar os funcionários e agentes da Administração Pública, quando no exercício de funções públicas.»

O seu [artigo 1.º](#) prevê que «Os trabalhadores que exercem funções públicas, em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público dos órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação objectivo da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro,⁷ quando deslocados do seu domicílio necessário por motivo de serviço público, têm direito ao abono de ajudas de custo e transporte, conforme as tabelas em vigor e de acordo com o disposto no presente diploma.»

⁶ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 28/03/2023.

⁷ Diploma revogado pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela [Lei n.º 35/2014, de 20 de junho](#).

E o [artigo 6.º](#) estatui que «Só há direito ao abono de ajudas de custo nas deslocações diárias que se realizem para além de 20 km do domicílio necessário e nas deslocações por dias sucessivos que se realizem para além de 50 km do mesmo domicílio.»

Os proponenetas da iniciativa em análise propõem que estes direitos sejam extensivos «ao pessoal docente com contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, certo ou incerto, tendo em vista a satisfação de necessidades residuais do sistema de educação e formação não colmatadas pelo pessoal docente dos quadros».

Por outro lado, entendem ainda ser de «enorme interesse que seja considerada a criação de incentivos para a deslocação e fixação destes docentes em áreas que se mantenham carenciadas, quer por via de apoios ao alojamento através da atribuição de benefícios fiscais em sede de IRS, quer através de apoios à deslocação, nos moldes já existentes para outras profissões.»

Na verdade, o [artigo 25.º](#) do Código IRS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro⁸, respeita a deduções dos rendimentos do trabalho dependente.

Por sua vez, o [artigo 78.º-E](#), do mesmo diploma, é relativo a «Dedução de encargos com imóveis». De acordo com este artigo, «à coleta do IRS devido pelos sujeitos passivos é dedutível um montante correspondente a 15 % do valor suportado por qualquer membro do agregado familiar.» Podem também ser deduzidas as despesas com rendas de imóveis para fins de habitação permanente, pagas ao abrigo do regime do arrendamento urbano, até ao limite de 502 euros.

O 'Quadro de zona pedagógica' é «o quadro de pessoal docente destinado a assegurar a satisfação de necessidades não permanentes dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas, tendo em vista a flexibilização da gestão dos recursos humanos num âmbito geográfico alargado de acordo com a legislação em vigor.»⁹

O [Decreto-Lei n.º 41/2012, de 21 de fevereiro](#), procedeu à 11.ª alteração do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e Professores dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril](#). O seu [artigo 27.º](#) é relativo aos «quadros de zona pedagógicas» prevendo que «(...) destinam-se a facultar a

⁸ Os diplomas que regulam os códigos tributários são retirados do portal 'Informação Fiscal' em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Pages/default-com-pdf.aspx Consultado em 28/03/2023.

⁹ Informação disponível no portal do 'INE' Consultas efetuadas em 28/03/2023.

necessária flexibilidade à gestão dos recursos humanos no respectivo âmbito geográfico e a assegurar a satisfação de necessidades não permanentes dos estabelecimentos de educação ou de ensino, a substituição dos docentes dos quadros de agrupamento ou de escola, as actividades de educação extra-escolar, o apoio a estabelecimentos de educação ou de ensino que ministrem áreas curriculares específicas ou manifestem exigências educativas especiais, bem como a garantir a promoção do sucesso educativo.»

Por sua vez, o [artigo 26.º](#) diz respeito aos «Quadros de agrupamento e quadros de escola não agrupada». «Os quadros de agrupamento de escolas, bem como os quadros das escolas não agrupadas, destinam-se a satisfazer as necessidades permanentes dos respectivos estabelecimentos de educação ou de ensino. A dotação de lugares dos quadros de agrupamento ou dos quadros de escola, discriminada por ciclo ou nível de ensino e grupo de recrutamento e categoria, é fixada por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da educação.»

Na página *Internet* da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência¹⁰, está disponível o seguinte documento: «[Estudo de diagnóstico de necessidades docentes de 2021 a 2030](#)». Neste refere-se que «A projeção da procura de docentes depende de um fator essencial – a projeção do número de alunos. Esta projeção tem sido estimada de diferentes formas, nomeadamente através de três métodos: com base em valores históricos do número de matrículas de alunos; com base em taxas de transição (proporção de alunos que transitam para o ano de escolaridade seguinte) aplicadas aos diferentes anos de ensino; e com base em taxas de “sobrevivência” dum certo corte de alunos que partilham o mesmo ano de nascimento.» (página 9)

No mesmo portal podem ser consultados:

- o «[Perfil do Docente 2020/2021 – Análise Sectorial](#)».
- o «[Boletim trimestral da DGEEC , n.º 1, janeiro de 2023](#)», onde se pode consultar a tabela relativa à «Idade média dos docentes dos grupos de recrutamento de maior

¹⁰ Informação disponível em <https://www.dgeec.mec.pt/hp4/home> Consultas efetuadas em 28/03/2023.

dimensão e do total de docentes do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário (2020/2021)» [pág. 9].

No portal da PORDATA estão disponíveis dados sobre «[Docentes em exercício nos ensinos pré-escolar, básico e secundário: total e por nível de ensino](#)»¹¹ Em 2021 havia um total de 150.127 docentes.

Ressalvamos, por fim, o «[Índice de envelhecimento dos docentes em exercício nos ensinos pré-escolar, básico e secundário: por nível de ensino – Continente](#)».

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito da União Europeia**

O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)¹² (TFUE) estabelece no seu artigo 9.º que «Na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de [...] um elevado nível de educação [e] formação.» Além disso, a [Carta dos Direitos Fundamentais da UE](#)¹³, que possui o mesmo valor jurídico dos Tratados (artigo 6.º do TUE), determina que «Todas as pessoas têm direito à educação» (artigo 14.º).

O [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#)¹⁴ determina que todas as pessoas têm direito a uma educação, uma formação e uma aprendizagem ao longo da vida inclusivas e de qualidade, que lhes permitam adquirir e manter as competências necessárias para participarem plenamente na sociedade e gerirem com êxito as transições no mercado de trabalho.

¹¹ Informação disponível no portal 'PORDATA' em <https://www.pordata.pt/> Consultas efetuadas em 28/03/2023.

¹² Texto retirado do sítio da *Internet Eur-Lex*. Todas as referências à legislação europeia são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

¹³ *Idem*

¹⁴ Informação disponível no sítio da *Internet* oficial da Comissão Europeia.

Assim, a UE colabora com os Estados-Membros para reforçar a qualidade do ensino e da aprendizagem e melhorar o apoio às [profissões docentes](#)¹⁵, facilitando o intercâmbio de informações e experiências entre responsáveis políticos. Os conhecimentos, [competências](#)¹⁶ e atitudes dos professores e dirigentes escolares são de grande importância, uma vez que a sua qualidade e profissionalismo têm um efeito direto nos resultados da aprendizagem dos alunos.

Dado que desempenham um papel fundamental como garantes de um [ensino de elevada qualidade](#)¹⁷ dirigido a todos os alunos, os professores, dirigentes escolares e formadores de professores precisam de desenvolver continuamente as suas competências, sendo essencial assegurar a [qualidade da sua formação profissional](#)¹⁸, tanto inicial como contínua, assim como o acesso a apoio adequado ao longo de toda a sua vida profissional.

De forma a apoiar a elaboração de políticas adequadas para as profissões docentes, foi criado um [grupo de trabalho da UE](#)¹⁹, composto por representantes dos ministérios da Educação e de organizações de partes interessadas de toda a UE, que se reúne regularmente para examinar políticas específicas relativas aos professores e dirigentes escolares, debater desafios comuns e partilhar boas práticas.

Na sua Comunicação [Desenvolvimento das escolas e um ensino de excelência para um melhor começo de vida](#)²⁰, a Comissão identifica os desafios que as escolas e o ensino enfrentam na UE e descreve de que forma esta pode apoiar os seus países a reformar os sistemas de ensino escolar que enfrentam esses desafios. São três os domínios em que a UE pode ajudar a dar resposta aos desafios:

- Desenvolver escolas melhores e mais inclusivas;

¹⁵ <https://education.ec.europa.eu/pt-pt/focus-topics/teachers-trainers-and-school-leaders>

¹⁶ <https://education.ec.europa.eu/pt-pt/focus-topics/improving-quality/key-competences>

¹⁷ <https://education.ec.europa.eu/pt-pt/education-levels/higher-education/relevant-and-high-quality-higher-education?>

¹⁸ <https://education.ec.europa.eu/pt-pt/focus-topics/improving-quality>

¹⁹ <https://education.ec.europa.eu/about-eea/working-groups>

²⁰ Texto retirado do sítio da *Internet Eur-Lex*. Todas as referências à legislação europeia são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

- Apoiar os professores e os diretores das escolas, com vista a alcançar a excelência no ensino e na aprendizagem; e
- Tornar a governação dos sistemas de ensino nas escolas mais eficaz, equitativa e eficiente.

No relatório da Eurydice intitulado “[A Carreira Docente na Europa: Acesso, Progressão e Apoios](#)²¹”, no seu capítulo 2.4.1. referente à Mobilidade dos professores entre as escolas, é referido que *mais de metade dos sistemas educativos europeus não dispõem de regulamentação em matéria de mobilidade dos professores*. No [Estudo da Comissão sobre medidas estratégicas destinadas a melhorar a atratividade da profissão docente na Europa, Volume 1](#)²², o ponto 2.6 (página 75) apresenta como uma das suas recomendações *Desenvolver a mobilidade profissional e geográfica (europeia) de Professores*.

Cumpra ainda referir o [programa Erasmus +](#)²³ que apoia atividades de formação no estrangeiro para profissionais do ensino pré-escolar, básico e secundário, que podem passar por cursos estruturados ou outros eventos ou por períodos de acompanhamento no posto de trabalho/observação em escolas ou outras organizações relevantes, no âmbito de um [projeto de mobilidade](#)²⁴. Além disso, a rede [eTwinning](#)²⁵ e o portal [School Education Gateway](#)²⁶ são formas de intercâmbio e troca de informação.

Em setembro de 2020, na sua comunicação intitulada «[Concretizar o Espaço Europeu da Educação até 2025](#)²⁷», a Comissão delineou um «[Espaço Europeu da Educação](#)»²⁸ com seis dimensões: qualidade da educação e da formação, inclusão, transições ecológica e digital, professores e formadores, ensino superior e dimensão geopolítica. A 24 de novembro de 2020, o Conselho adotou a [Proposta de recomendação sobre o ensino e a formação profissionais em prol da competitividade sustentável, da justiça](#)

²¹[https://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=192&fileName=carreira_doce nte_eu_full.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=192&fileName=carreira_doce nte_eu_full.pdf)

²²<https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/eb4f3b89-5f9b-4d8e-997b-426a9e3a41cd>

²³<https://erasmus-plus.ec.europa.eu/pt-pt/about-erasmus/what-is-erasmus>

²⁴<https://erasmus-plus.ec.europa.eu/pt-pt/resources-and-tools/mobility-and-learning-agreements/mobility-agreements>

²⁵<https://school-education.ec.europa.eu/en/etwinning>

²⁶<https://www.schooleducationgateway.eu/pt/pub/index.htm>

²⁷<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1601687240311&uri=CELEX:52020DC0625>

²⁸ Informação disponível no sítio da *Internet* oficial da Comissão Europeia.

[social e da resiliência](#)²⁹, apresentada pela Comissão, que faz parte da [Agenda Europeia de Competências](#)³⁰ e define princípios fundamentais para garantir que o ensino e a formação profissionais sejam flexíveis, se adaptem rapidamente às necessidades do mercado de trabalho e proporcionem oportunidades de aprendizagem de qualidade tanto para os jovens como para os adultos.

Durante o [Conselho \(Educação, Juventude, Cultura e Desporto\) de abril de 2022](#)³¹, os ministros adotaram uma recomendação do Conselho que visa reforçar a cooperação transnacional mais aprofundada e eficaz no setor do ensino superior em toda a Europa. Os ministros aprovaram igualmente dois textos de conclusões, um sobre uma estratégia europeia que os capacite para construir o futuro da Europa, e outro em que convidam os Estados-Membros a promover oportunidades de mobilidade, em especial a mobilidade europeia, tanto para professores como para formadores, durante a sua educação e formação iniciais e contínuas.

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

O enquadramento internacional é apresentado para os seguintes Estados-Membro da UE: Espanha e França.

ESPANHA

Os funcionários públicos são regulados pelo [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de outubro](#)³², por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. O [artículo 8](#) define como tal 4 classes de funcionários públicos, que são depois definidos nos *artículos* 9 a 12:

a) *Funcionarios de carrera;*

²⁹ A COM (2020) 275 foi objeto de [escrutínio](#) por parte da AR. O ato adotado encontra-se disponível [aqui](#).

³⁰ Informação disponível no sítio da *Internet* oficial da Comissão Europeia.

³¹ <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/education-area/>

³² Diplomas consolidados retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas em 29/03/2023.

- b) *Funcionarios interinos;*
- c) *Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal;*
- d) *Personal eventual.*

Para a matéria em apreço releva o *personal laboral*, definido no [artículo 11](#) como aquele que, em virtude de contrato de trabalho escrito, em qualquer das modalidades de contratação de pessoal previstas na legislação laboral, preste serviços pagos pelas Administrações Públicas. Dependendo da duração do contrato, pode ser fixo, indeterminado ou temporário.

Os direitos retributivos são genericamente definidos nos [artículos 21 a 30](#), sendo os do *personal laboral* especificamente definidos no [artículo 27](#) como sendo determinados pela legislação laboral, a convenção coletiva que seja aplicável e o contrato de trabalho, respeitando todavia o estabelecido no *artículo 21*.

O setor da educação é regulado pela [Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación](#). O [Título III](#) dispõe relativamente aos professores e a importância de as administrações reconhecerem a importância da função social por eles desempenhada. Sendo uma competência delegada nas comunidades autónomas, estas por vezes pagam um *complemento específico autonómico*, variável consoante a Comunidade Autónoma. Existem outras componentes da retribuição complementar, mas relacionadas com as funções e os cargos especificamente desempenhados individualmente pelo professor, ou com critérios de produtividade. As diferentes variáveis da remuneração dos professores podem ser facilmente observáveis neste [folheto](#)³³ de um sindicato de professores de Madrid. Assim, genericamente, não estão previstos apoios relacionados com o alojamento e transporte do pessoal docente, exceto quando em comissão de serviço, ou em deslocação por motivos de serviço, ou no âmbito do ensino exterior, nos termos do [Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio](#).

No entanto, em algumas partes do território, nomeadamente nas ilhas Baleares e nas cidades de Ceuta e Melilla, além da retribuição básica, os funcionários do setor público

³³ <https://documentos.anpemadrid.es/retribuciones.pdf>

estatal em atividade recebem uma *indemnización por residencia*. Este suplemento foi instituído pelo [Real Decreto 3393/1981, de 29 de diciembre](#), sobre *indemnizaciones por residència*, e o seu valor atualizado através do ponto *primero* da [Resolución de 21 de junio de 2007, de la Subsecretaría](#)³⁴, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2007, por el que, en cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 11/2006, de 29 de diciembre, se procede a la revisión y consiguiente distribución de las cuantías de las indemnizaciones por residencia del personal en activo del sector público estatal y del personal al servicio de la Administración de Justicia en las Ciudades de Ceuta y Melilla y de las cuantías del complemento por circunstancias especiales asociadas al destino de los miembros de las carreras judicial y fiscal y del Cuerpo de Secretarios Judiciales destinados en dichas ciudades.

FRANÇA

A [remuneração dos professores](#)³⁵ é apresentada numa página do sítio da internet do *Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse*.

No ordenamento jurídico deste país, o [Code de l'éducation](#) no seu [article L911-1](#) estatui que os professores encontram-se abrangidos pelas normas legais que regulamentam a função pública. Assim, o [Code général de la fonction publique](#)³⁶ regula a remuneração dos funcionários públicos nos [articles L712-1 a 13](#), incluindo na remuneração principal o [subsídio de residência](#)³⁷ - que consoante a zona de colocação 1 a 3, pode variar entre taxas de majoração de 3%, 1% e 0%, respetivamente, sendo no mínimo de 51,21€ e 17,07€ - e o suplemento de tratamento familiar - proporcional ao número de filhos a cargo. A remuneração dos agentes contratuais é regulada nos [articles L713-1 a 12](#).

A remuneração, de acordo com o prescrito no [Décret n° 2010-676 du 21 juin 2010 instituant une prise en charge partielle du prix des titres d'abonnement correspondant](#)

³⁴ Mediante autorização estatal vertida no [Real Decreto-ley 11/2006, de 29 de diciembre](#).

³⁵ <https://www.education.gouv.fr/la-remuneration-des-enseignants-7565>

³⁶ Diplomas consolidados retirado do portal oficial legifrance.gouv.fr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas em 29/03/2023.

³⁷ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32511>

aux déplacements effectués par les agents publics entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail e na [Circulaire du 22 mars 2011](#), portant application du décret n° 2010-676 du 21 juin 2010 instituant une prise en charge partielle du prix des titres d'abonnement correspondant aux déplacements effectués par les agents publics entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail, pode ainda incluir o reembolso mensal de 50% do preço dos títulos de transporte (passes multimodais de renovação anual, mensal semanal ou tácita para o número de viagens ilimitadas ou limitadas) entre o domicílio e o trabalho mediante a apresentação de documento comprovativo da despesa. O seu pagamento é interrompido nos períodos de licença por doença, maternidade/paternidade, adoção, e de férias.

Para além destes benefícios, existe um subsídio por início de funções (*prime d'entrée*), no montante atual de 1500€, instituído pelo [Décret n° 2008-926 du 12 septembre 2008](#), instituant une prime d'entrée dans les métiers d'enseignement, d'éducation et de psychologues de l'éducation nationale. Nos termos do [article 2](#), este abono é liquidado em duas prestações e é atribuído a título do primeiro ano de exercício de funções a contar da data da afetação. O seu valor encontra-se estabelecido no [article 1](#) do [Arrêté du 12 septembre 2008](#) fixant le montant de la prime d'entrée dans les métiers d'enseignement, d'éducation et de psychologues de l'éducation nationale.

Existe também um subsídio de instalação (*prime spéciale d'installation*), no montante atual de 2090€, mas apenas para colocações na *Île-de-France* e *Lille*. Tal decorre do disposto nos [articles 1](#) e [3](#) do [Décret n.º 89-259 du 24 avril 1989](#) relatif à la prime spéciale d'installation attribuée à certains personnels débutants, aplicável à educação por força do [Décret n°90-805 du 11 septembre 1990](#) relatif à l'indemnité de première affectation allouée à certains personnels enseignants relevant du ministre chargé de l'éducation. Segundo os [articles 5](#) e [6](#) deste diploma, os professores podem receber, aquando do seu ingresso na carreira docente, um subsídio de primeira afetação desde que colocados numa das comunas da *Île-de-France* e na comunidade urbana de *Lille* e exerçam a sua atividade ou lecionem a disciplina na qual foram colocados durante três anos consecutivos a contar da primeira colocação

Finalmente, existem também subsídios atribuídos em caso de colocação nas províncias ultramarinas, os quais podem resultar em majorações do vencimento entre 40 e 108%.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não foram localizadas outras iniciativas pendentes que versem sobre matéria idêntica à do projeto de lei objeto desta nota técnica.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Compulsada a mesma base de dados, identificaram-se as seguintes iniciativas e petições anteriores sobre matéria idêntica:

N.º	Título	Data de Admissão	Autor	Situação na AR
XV/1.ª – Projetos de Lei				
497	Décima sexta alteração ao Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e Professores dos Ensinos Básico e Secundário, Decreto-Lei n.º 139-a/90, de 28 de abril	2023-01-24	BE	Rejeitado na reunião plenária de 2023-02-10
291	Programa de atração e fixação de docentes na escola pública	2022-09-22	BE	Rejeitado na reunião plenária de 2022-09-30
290	Estabelece mecanismos de compensação para docentes deslocados da residência no cumprimento do seu exercício profissional	2022-09-20	PAN	Rejeitado na reunião plenária de 2022-09-30
106	Atribui ajudas de custo a professores do ensino básico e secundário que se encontrem deslocados	2022-06-30	CH	Rejeitado na reunião plenária de 2022-06-17
47	Aprova medidas de combate à carência de professores e educadores na Escola Pública	2022-04-27	PCP	Rejeitado na reunião plenária de 2022-09-30
XV/1.ª – Projetos de Resolução				
498	Pela justa compensação aos professores colocados em escolas afastadas da sua residência	2023-02-17	L	Rejeitado na reunião plenária de 2023-02-22

Projeto de Lei n.º 593/XV/1.ª (CH)

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

N.º	Título	Data de Admissão	Autor	Situação na AR
XIV – Projetos de Lei				
975	Aprova medidas de combate à carência de professores e educadores na Escola Pública	2021-10-07	PCP	Caducada em 2022-03-28 (fim da legislatura)
631	Procede à criação de medidas de combate à carência de professores, educadores e técnicos especializados na Escola Pública	2021-01-12	PCP	Rejeitado na reunião plenária de 2021-01-20
624	Estabelece mecanismos de compensação para docentes deslocados da residência no cumprimento do seu exercício profissional	2021-01-11	PAN	Rejeitado na reunião plenária de 2021-01-20
569	Cria o apoio de deslocalização a atribuir a professores	2020-10-21	PEV	Rejeitado na reunião plenária de 2021-01-20
551	Cria o regime de compensação a docentes deslocados	2020-10-02	BE	Rejeitado na reunião plenária de 2021-01-20

N.º	Título	Data de Admissão	N.º de assinaturas	Situação na AR
XIV – Petição				
199	Concurso de mobilidade interna	2021.03.02	8.742	Concluída (discutida na sessão plenária de 2022-06-15)

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas

A entender-se que a matéria do projeto de lei se enquadra na legislação do trabalho, deverá promover-se a apreciação pública da iniciativa, nos termos do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República.

Sugere-se ainda que seja promovida a consulta das seguintes entidades:

- Ministro da Educação
- Conselho Nacional de Educação
- Sindicatos dos docentes
- Conselho das Escolas
- ANDE – Associação Nacional de Dirigentes Escolares
- ANDAEP – Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas;
- CONFAP – Confederação Nacional das Associações de Pais
- CNIFE - Confederação Nacional Independente de Pais e Encarregados de Educação

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

OCDE — **Effective teacher policies** [Em linha] : **insights from PISA**. Paris : OECD, 2018. [Consult. 30 março 2023]. Disponível na intranet da AR:<[URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=125465&img=10758&save=true](https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=125465&img=10758&save=true)> ISBN 978-92-64-30160-3.

Resumo: Os professores são o recurso mais importante nas escolas de hoje. A melhoria da eficácia, eficiência e equidade na escolaridade depende, em grande medida, do recrutamento de profissionais competentes que pretendem seguir a carreira docente, permitindo que o seu ensino seja de alta qualidade e beneficie todos os alunos.

Este relatório é o produto de um esforço conjunto entre os países participantes no PISA e o Secretariado da OCDE. São exploradas três questões, a saber: de que forma os países com melhores desempenhos selecionam, desenvolvem, avaliam e recompensam os seus professores? De que forma a colocação de professores por escola afeta a equidade dos sistemas educacionais? E de que forma os países podem atrair e reter novos talentos para o ensino?

Verificou-se que, contrariamente ao que seria expectável, nos países onde as escolas têm maior autonomia na contratação de professores e na fixação dos seus salários, a

qualidade destes parece ser mais adequada para fazer face às necessidades dos alunos e das escolas.

OCDE - **Working and learning together** [Em linha] : **rethinking human resource policies for schools**. Paris : OECD, 2019. [Consult. 30 março 2023]. Disponível em WWW:<URL:

<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=132791&img=18866&save=true>>. ISBN 978-92-64-98196-6.

Resumo: Este relatório constitui o terceiro de uma série de relatórios comparativos temáticos que apresentam os resultados do *OCDE Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resources Use in Schools*. Nele encontramos ideias para os governos projetarem políticas eficazes de gestão de recursos humanos no ensino e alcançarem os seus objetivos de política educacional.

Após um capítulo introdutório, destacando a importância das políticas de recursos humanos, o relatório apresenta os seguintes temas: como as carreiras, os salários e as condições de trabalho podem ser projetadas para atrair e motivar indivíduos talentosos a seguirem uma carreira no ensino; como os professores, os responsáveis escolares e o pessoal auxiliar podem ser adequadamente alocados às escolas; como os sistemas de aprendizagem profissional contínua, dirigidos a professores e responsáveis escolares, podem apoiar o desenvolvimento destes e melhorar a sua capacidade de ensino e liderança.

REINO UNIDO. National College for Teaching and Leadership. **The national teaching service (pilot) relocation policy** [Em linha]. [S.l. : s.n., 2016]. [Consult. 30 março 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=141101&img=29397&save=true>>.

Resumo: No Reino Unido, os professores do sistema nacional de ensino recebem compensações monetárias, nos casos em que necessitam de se deslocar da sua residência habitual para ocupar um lugar de ensino, à distância de pelo menos 50 milhas

em linha reta. O pacote total de deslocalização disponível para um profissional elegível ao abrigo desta política não deve exceder:

- £10,000 (incluindo IVA) para aqueles que compram um novo imóvel a fim de mudarem a sua residência primária para a área da sua nova escola;
- £7,500 (incluindo IVA) para quem aluga uma casa na área da sua nova escola;
- £ 2.000 por ano (incluindo IVA) para aqueles que se deslocam para a nova escola.

O reembolso pela mudança é limitado às despesas reais em que o profissional venha a incorrer, bem como pelo seu cônjuge, parceiro, membros da família e dependentes que vivam com ele na residência primária. Todas as despesas devem ser acompanhadas de documentação comprovativa, tais como recibos e faturas, devendo ser aprovadas pelos serviços competentes.

RODRIGUES, Ana Margarida [et. al.] — **Regime de seleção e recrutamento do pessoal docente da educação pré-escolar e ensinos básico e secundário** [Em linha]. Lisboa : Conselho Nacional de Educação, 2019. [Consult. 30 março 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=139511&img=28181&save=true>>.

Resumo: Este estudo do Conselho Nacional da Educação foi elaborado a pedido da Assembleia da República. No primeiro capítulo, os autores procedem à caracterização da situação dos educadores e professores em Portugal, a que se segue um breve historial e descrição do modelo de seleção e recrutamento de docentes em vigor. No terceiro capítulo apresentam-se modelos de seleção e recrutamento de professores em diversos países europeus, selecionados de acordo com critérios relativos a resultados, equidade e inovação, bem como de diversidade geográfica e de afinidade demográfica. No final são apresentados cenários a equacionar tendo em consideração os potenciais benefícios, riscos e desafios de concretização.

Verifica-se que a atratividade da profissão de professor é muito baixa e a insatisfação destes profissionais prende-se com diversos fatores, salientando-se: o regime centralizado de seleção e recrutamento de docentes e/ou dos critérios utilizados nesse regime; afetações inadequadas; colocações tardias e distantes dos locais de residência;

a impossibilidade de promover uma maior estabilidade do corpo docente nas escolas, que possa proporcionar a criação de uma cultura de escola e a colaboração entre docentes. A falta de professores que se tem vindo a registar pode fazer prever uma carência mais generalizada, num futuro próximo, devido ao envelhecimento da população docente e às previsíveis aposentações.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão. Eurydice — **A carreira docente na Europa** [Em linha] : **acesso, progressão e apoios**. Luxemburgo : Serviço de Publicações da União Europeia, 2018 [Consult. 30 março 2023]. Disponível em WWW:<[URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=136750&img=24627&save=true](https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=136750&img=24627&save=true)> ISBN 978-92-9492-831-3.

Resumo: O presente relatório traça uma perspetiva da carreira docente em toda a Europa nos níveis primário e secundário geral e cobre os Estados-Membros da UE, assim como a Albânia, Bósnia-Herzegovina, Suíça, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Islândia, Liechtenstein, Montenegro, Noruega, Sérvia e Turquia, abrangendo um total de 43 sistemas educativos.

Embora o papel dos professores seja cada vez mais importante à medida que a Europa enfrenta novos desafios educacionais, sociais e económicos, a profissão docente tem vindo a tornar-se menos atraente como opção de carreira. Neste estudo, procede-se à análise de alguns aspetos da vida profissional dos professores, incluindo formas de ingresso na profissão, desenvolvimento de competências e progressão na carreira, visando contribuir para o conjunto de evidências que podem orientar a formulação de políticas e reformas nestas áreas decisivas. Para aumentar a atratividade da profissão, deve enfatizar-se a oferta de boas condições contratuais e de trabalho que possam competir com profissões que exigem níveis de educação equivalentes. Devem ser disponibilizadas oportunidades de auferir salários adequados e progressão na carreira, além de oportunidades de desenvolvimento profissional contínuo, relevante para as necessidades profissionais dos professores.

De destacar o capítulo 2 onde é analisada a questão do acesso à carreira e a mobilidade dos professores.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão. Eurydice – **Os professores na Europa [Em linha] : carreira, desenvolvimento e bem-estar : relatório Eurydice**. Luxemburgo : Serviço das Publicações da União Europeia, 2021. [Consult. 30 março 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=139393&img=28104&save=true>>. ISBN 978-92-9484-664-8.

Resumo: A profissão docente vive há alguns anos uma crise vocacional, atraindo menos jovens e perdendo outros que foram formados para se tornarem professores. Muitos sistemas educacionais europeus estão agora a sofrer com a escassez de pessoal docente. Para além disso, a profissão docente está em constante evolução colocando crescentes exigências e responsabilidades aos professores.

Os decisores políticos nacionais e europeus têm trabalhado em conjunto para identificar os desafios que tornam a profissão docente menos atrativa. Ao mesmo tempo, buscam soluções para mitigar o impacto da carência destes profissionais e manter padrões de ensino de alta qualidade. Reformas e novas políticas são necessárias em áreas como a formação inicial de professores, o desenvolvimento profissional contínuo, as condições de trabalho, as estruturas de carreira, a avaliação de professores e o bem-estar dos professores. Contudo, para conceber políticas eficazes, é necessário comprovar quais são os mecanismos que funcionam bem e em que circunstâncias. Ao fornecer dados relativos às políticas e práticas implementadas, o presente estudo contribui para o debate sobre estes dois domínios decisivos.