

Projeto de Lei n.º 944/XIII (ILC)

Consideração integral do tempo de serviço docente prestado durante as suspensões de contagem anteriores a 2018, para efeitos de progressão e valorização remuneratória

Data de admissão: 20 de dezembro de 2018

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Análise de direito comparado
- V. Consultas e contributos
- VI. Avaliação prévia de impacto

Elaborado por: Tiago Tibúrcio (DAC), Leonor Calvão Borges (DILP) e Rafael Silva (DAPLEN)

Data: 11 de janeiro de 2019

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

O Projeto de Lei n.º 944/XIII, uma iniciativa legislativa de cidadãos, destina-se a consagrar em lei a “Consideração integral do tempo de serviço docente prestado durante as suspensões de contagem anteriores a 2018, para efeitos de progressão e valorização remuneratória”.

Deste modo, propõe-se que seja considerado na totalidade (para todos os efeitos, na progressão das respetivas carreiras individuais e respetiva valorização remuneratória) “o tempo de serviço docente ou equiparado, dos docentes abrangidos pelo Estatuto da Carreira Docente dos Educadores de Infância e Professores do Ensino Básico e Secundário, prestado entre 30 de agosto de 2005 e 31 de dezembro de 2007, bem como entre 1 de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2017, perfazendo, no total, 9 anos, 4 meses e 2 dias.

Os autores desta iniciativa recordam as medidas de austeridade que os professores, à semelhança de outros cidadãos, sofreram no contexto da crise financeira, como os cortes e reduções salariais, o aumento da carga fiscal, ou o agravamento do horário de trabalho.

Tendo em conta este contexto, reivindicam para estes profissionais um tratamento idêntico ao que, segundo consideram, tiveram outros cidadãos, nas mesmas circunstâncias, que viram repostos os seus direitos, temporariamente suspensos.

Para sustentar a sua pretensão (nomeadamente a integralidade da reposição futura dos efeitos normais na carreira, da contagem do tempo de serviço efetivamente prestado), os autores deste projeto de lei recordam a [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2018](#), que recomendou “ao Governo que, em diálogo com os sindicatos, garanta que, “nas carreiras cuja progressão depende também do tempo de serviço prestado, seja contado todo esse tempo, para efeitos de progressão na carreira e da correspondente valorização remuneratória”.

No entanto, das negociações entre organizações sindicais e Governo realizadas durante o ano de 2018 não resultou um entendimento quanto a esta situação.

Já depois de a iniciativa legislativa de cidadãos ter dado entrada na AR (a 12 de julho de 2018), vale a pena realçar três factos que ajudam a enquadrar a iniciativa em causa (e que são desenvolvidos mais à frente na parte do enquadramento jurídico nacional). Por um lado, a norma inscrita no Orçamento do Estado para 2019 que veio prever a abertura de um processo negocial entre Governo e sindicatos. Por outro lado, a aprovação pelo Governo, já depois de o OE para 2019 ter sido aprovado na AR (mas antes da sua entrada em vigor), [do diploma](#) que procede à definição do modelo de recuperação do tempo de serviço dos docentes de carreira dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, na dependência do Ministério da Educação, cuja contagem do tempo de serviço esteve congelada entre 2011 e 2017, prevendo a “recuperação de 2 anos, 9 meses e 18 dias – permite mitigar os efeitos dos 7 anos de congelamento, sem comprometer a sustentabilidade orçamental”. Finalmente, a [devolução pelo Presidente da República deste diploma ao Governo](#), com o argumento de que este deveria dar cumprimento à norma do OE para 2019.

Por último, realce-se que esta questão também foi suscitada ao nível das regiões autónomas. No caso da Madeira, a Assembleia Legislativa aprovou a recuperação integral do tempo de serviço congelado dos professores (os nove anos, quatro meses e dois dias). Nos Açores, o Governo Regional anunciou recentemente que irá aprovar o diploma que prevê a recuperação integral do tempo de serviço congelado dos docentes, faseada por seis anos.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A presente Iniciativa Legislativa de Cidadãos é apresentada nos termos da [Lei n.º 17/2003, de 4 de junho](#) (ILC), alterada pela [Lei n.º 26/2012, de 24 de julho](#), pela [Lei Orgânica n.º 1/2016, de 26 de agosto](#) e pela [Lei n.º 52/2017, de 13 de julho](#), e nos termos do n.º 1 [artigo 167.º](#) da CRP e do [artigo 118.º](#) do Regimento da Assembleia da República.

Projeto de Lei n.º 944/XIII (ILC)

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

No [Programa do atual Governo](#) está prevista “A concretização de uma mais rápida recuperação do rendimento dos trabalhadores do Estado. O fim dos cortes salariais e a reposição integral dos salários da Função Pública durante o ano de 2016, de forma gradual (25% no primeiro trimestre; 50% no segundo; 75% no terceiro; 100% no quarto) e o descongelamento das carreiras a partir de 2018”¹.

Com a aprovação da [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#), que aprovou o Orçamento do Estado para 2018, procedeu-se ao descongelamento de todas as carreiras da administração pública, de acordo com o que prevê o artigo 18.º. Contudo, determinou o artigo 19.º que relativamente ao tempo de serviço nas carreiras, cargos ou categorias integradas em corpos especiais, em que se incluem os professores, “a expressão remuneratória do tempo de serviço nas carreiras, cargos ou categorias integradas em corpos especiais, em que a progressão e mudança de posição remuneratória dependam do decurso de determinado período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito, é considerada em processo negocial com vista a definir o prazo e o modo para a sua concretização, tendo em conta a sustentabilidade e compatibilização com os recursos disponíveis”.

Em consequência, e ainda no decorrer do ano de 2018, o Governo, através de uma [Nota à Comunicação Social](#), anuncia a intenção de aprovar um Decreto-lei (cujo [projeto](#) pode ser consultado na página da Federação Nacional da Educação), que procedia à definição do modelo de recuperação do tempo de serviço dos docentes de carreira dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário cuja contagem do tempo de serviço esteve congelada entre 2011 e 2017, prevendo a recuperação de dois anos, nove meses e 18 dias, a repercutir no escalão para o qual progridam a partir de 1 de janeiro de 2019, referindo o Governo que tal contagem “permite conciliar a contagem do tempo para efeitos de progressão, entre 2011 e 2017, com a sustentabilidade orçamental”.

Este diploma, aprovado em [Conselho de Ministros a 20 dezembro de 2018](#), foi objeto de [veto pelo Presidente da República](#), onde se invoca que “A Lei do Orçamento do

¹ Página 7.

Estado para 2019, que entra em vigor no dia 1 de janeiro, prevê, no seu artigo 17.º, que a matéria constante do presente diploma seja objeto de processo negocial sindical. Assim sendo, e porque anteriores passos negociais foram dados antes da aludida entrada em vigor, remeto, sem promulgação, nos termos do artigo 136.º, n.º 4 da Constituição, o diploma do Governo que mitiga os efeitos do congelamento ocorrido entre 2011 e 2017 na carreira docente, para que seja dado efetivo cumprimento ao disposto no citado artigo 17.º, a partir do próximo dia 1 de janeiro de 2019.”

No artigo 17.º da [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#), que aprova o Orçamento do Estado para 2019, consta novamente que a “expressão remuneratória do tempo de serviço nas carreiras, cargos ou categorias integrados em corpos especiais, em que a progressão e mudança de posição remuneratória dependam do decurso de determinado período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito, é objeto de negociação sindical, com vista a definir o prazo e o modo para a sua concretização, tendo em conta a sustentabilidade e compatibilização com os recursos disponíveis”.

Como já foi referido, na Região Autónoma da Madeira, o [Decreto Legislativo Regional n.º 23/2018/M, de 28 de dezembro](#), define os termos e a forma como se processa a recuperação do tempo de serviço prestado em funções docentes abrangido pelo disposto nas [Leis n.os 43/2005](#), de 29 de agosto, [53-C/2006](#), de 29 de dezembro, [55-A/2010](#), de 31 de dezembro, [64-B/2011](#), de 30 de dezembro, [66-B/2012](#), de 31 de dezembro, [83-C/2013](#), de 31 de dezembro, [82-B/2014](#), de 31 de dezembro, [7-A/2016](#), de 30 de março, e [42/2016](#), de 28 de dezembro.

O diploma, aplicável aos docentes integrados na estrutura da carreira prevista no Estatuto da Carreira Docente da Região Autónoma da Madeira, aprovado pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 6/2008/M](#), de 25 de fevereiro, retificado pela [Declaração de Retificação n.º 21/2008](#), de 24 de abril, alterado pelos [Decretos Legislativos Regionais n.os 17/2010/M](#), de 18 de agosto, [20/2012/M](#), de 29 de agosto, e [7/2018/M](#), de 17 de abril, que tenham desempenhado funções “em estabelecimentos públicos de educação e dos ensinos básico e secundário na dependência da Secretaria Regional de Educação, prestado com qualificação profissional e avaliado com a menção qualitativa mínima de Bom ou equivalente”, consagra a recuperação integral do tempo de serviço

congelado, a saber, nove anos, quatro meses e dois dias, que será faseada durante sete anos, entre 2019 e 2025.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes**

- Não existem iniciativas legislativas e petições relevantes sobre a matéria que se encontrem pendentes.

- **Antecedentes parlamentares**

- Iniciativas legislativas anteriores relevantes

Nº	Título	Data	Autor	Votação	Publicação
XIII/3 - Projeto de Resolução					
1180	Contagem de todo o tempo de serviço para efeitos de progressão na carreira	2017-12-09	PEV	Aprovado A Favor: PS, BE, PCP, PEV, PAN Abstenção: PSD, CDS-PP	Resolução da AR 1/2018
1170	Recomenda a contagem de todo o tempo de serviço para efeitos da valorização remuneratória que resulta da progressão na carreira	2017-12-07	PCP	Rejeitado Contra: PS Abstenção: PSD, CDS-PP A Favor: BE, PCP, PEV, PAN	

- Petições anteriores relevantes

Nº	Data	Assunto	Sit. na A.R.	NºAss.
XIII/2				
214	2016-11-24	Solicitam o descongelamento da progressão nos escalões da Carreira de Docente e das posições remuneratórias do Pessoal Não Docente	Concluída 2017-12-13	7400

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

Projeto de Lei n.º 944/XIII (ILC)

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

O Projeto de Lei n.º 944/XIII/3.^a é subscrito por 21 768 cidadãos eleitores, nos termos da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho², que regula a Iniciativa Legislativa dos Cidadãos, e em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (doravante RAR).

A iniciativa foi submetida a 12 de julho de 2018 pelo primeiro subscritor, dado que formalmente cumpria os requisitos formais de admissibilidade previstos no artigo 6.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, na redação atual, nomeadamente ser subscrita por um mínimo de 20 000 cidadãos eleitores, conter uma designação que subscreeve sinteticamente o seu objeto principal, uma exposição de motivos onde consta a descrição sumária da iniciativa, os diplomas legislativos a alterar ou com ela relacionados, as principais consequências da sua aplicação e os seus fundamentos, com especial relevância para as motivações sociais, a assinatura de todos os proponentes, com indicação do seu nome completo e números do bilhete de identidade³ que correspondem a cada cidadão subscritor e, finalmente, a identificação dos elementos que formam a comissão representativa dos cidadãos subscritores, bem como a indicação do domicílio da mesma e dos documentos anexados.

Este projeto de lei foi admitido a 20 de dezembro de 2018, baixando à Comissão de Educação e Ciência (8.^a) por despacho do Presidente da Assembleia da República, nos termos e para os efeitos do artigo 9.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, e do n.º 1 do artigo 129.º do RAR.

A iniciativa legislativa assume a forma de projeto de lei, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e uma exposição de motivos, cumprindo assim também os requisitos formais previstos para os projetos de

² Alterada pela Lei n.º 26/2012, de 24 de julho, Lei Orgânica n.º 1/2016, de 26 de agosto, e Lei n.º 52/2017, de 13 de julho.

³ A [Lei n.º 47/2018, de 13 de agosto](#), procedeu a alterações ao [regime jurídico do recenseamento eleitoral](#), aprovado pela Lei n.º 13/99, de 22 de março, das quais se destaca a eliminação do número de eleitor, o que foi oportunamente comunicado aos membros da Comissão Representativa.

lei no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Não infringindo a Constituição ou os princípios nela consignados, define o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa (devendo, no entanto, em sede de apreciação na especialidade, ser concretizada a norma revogatória), respeitando, igualmente, os limites que condicionam a admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

A aprovação desta iniciativa tem implicações orçamentais, como decorre, nomeadamente, do seu artigo 3.º. O n.º 2 do artigo 120.º do RAR impede a apresentação de iniciativas que “envolvam no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento” (o mesmo limite está também consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, sendo conhecido pela designação de “lei-travão”). No n.º 2 do artigo 3.º, pretendeu-se salvaguardar este limite, mas apenas parcialmente em face dos efeitos imediatos previstos pelo n.º 1 para reposicionamento nos escalões da carreira docente e contagem dos tempos de permanência em escalões, termos em que, em caso de aprovação, a redação deste artigo deve ser aperfeiçoada em sede de apreciação na especialidade para que a produção de efeitos da iniciativa só ocorra “com a entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação”.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - “Consideração integral do tempo de serviço docente prestado durante as suspensões de contagem anteriores a 2018, para efeitos de progressão e valorização remuneratória” - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como Lei Formulário ⁴.

Caso a norma revogatória seja concretizada, cumprirá fazer referência aos diplomas integralmente revogados no título, uma vez que, segundo as mesmas regras de legística, “as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, devem ser

⁴ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em atos de suspensão ou em revogações expressas de todo um outro ato”⁵.

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 n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, o que, mostrando-se conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, segundo o qual os atos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação”, não invalida a necessidade de aperfeiçoamento da redação deste artigo conforme referido atrás.

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

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

Dada a especificidade da presente iniciativa, procedeu-se a uma pesquisa de situações similares apenas em países europeus intervencionados pela Troika durante a crise económica: Grécia e Irlanda, não tendo sido encontrada informação pertinente para a matéria em apreço.

Todavia, em termos mais genéricos, é sabido que a Grécia e a Irlanda negociaram e executaram Programas de Ajustamento Económico, tendo sido forçados, tal como Portugal, a pedir assistência internacional para assegurar o pagamento de pensões, de

⁵ Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 203.

salários e de despesas associadas às funções essenciais do Estado. A Espanha, por sua vez, teve acesso a um Programa diferente, especificamente dirigido ao setor financeiro. Em todos estes casos, os Memorandos de Entendimento assinados implicaram diversos condicionalismos em termos de reduções salariais, redução de efetivos na função pública e eliminação ou redução de benefícios, como se pode constatar através da [análise comparativa efetuada em 2013 pelo Ministério das Finanças português](#), da qual constam as diversas medidas concretizadas na Grécia, Irlanda e Espanha, com vista à execução do ajustamento necessário.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Tal como sucede com qualquer iniciativa legislativa, as iniciativas de cidadãos encontram-se sujeitas às disposições sobre participação ou consultas obrigatórias, nomeadamente quanto à obrigatoriedade de apreciação pública de iniciativas relacionadas com legislação do trabalho ou matéria relativa à Administração Pública. Esta obrigatoriedade resulta da alínea d) do n.º 5 do [artigo 54.º](#) e da alínea a) do n.º 2 do [artigo 56.º](#) da Constituição da República Portuguesa, do [Código do Trabalho](#) (artigo 469.º a 475.º) e [do artigo 134.º](#) do Regimento da Assembleia da República. Relativamente à Administração Pública, esta exigência de apreciação pública decorre da [Lei n.º 35/2014, de 20 de junho](#) (artigos 15.º e 16.º). Assim sendo, a Comissão de Educação e Ciência deliberou submeter a iniciativa a apreciação pública.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**
Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A língua portuguesa é pobre em vocábulos neutros, mas a utilização de barras deve ser evitada, uma vez que compromete a legibilidade dos textos, sendo preferíveis outro tipo de soluções, quando viáveis, como a utilização de formas genéricas e pronomes invariáveis, aplicáveis a ambos os géneros, eliminar o artigo, antes de um substantivo comum e usar nomes com um só género gramatical para designar pessoas de ambos os sexos.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo o projeto de lei em causa parece utilizar uma redação não discriminatória em relação ao género, podendo ser ponderada, para este efeito, a utilização da preposição “de” antes dos substantivos “docente(s)” ou “professores”, por forma a eliminar o artigo na contração “do(s)”, ou, em alternativa, da paráfrase “pessoal docente”.

- **Impacto orçamental**

Como referido acima, a aprovação desta iniciativa tem implicações orçamentais, nomeadamente ao nível da despesa, como decorre, nomeadamente, do seu artigo 3.º. A informação disponível não permite, no entanto, determinar nem quantificar este impacto.