

Projeto de Lei n.º 100/XIV/1.ª (BE)

Recuperação integral do tempo de serviço cumprido

Data de admissão: 22 de novembro de 2019

Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto (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: Nuno Amorim (DILP), Isabel Pereira (DAPLEN) e Filipe Xavier (DAC)

Data: 10 de dezembro de 2019

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Com o Projeto de Lei n.º 100/XIV/1.^a pretendem os proponentes a recuperação integral do tempo de serviço cumprido dos docentes e restantes carreiras especiais, determinando o prazo e o modo de recuperação do tempo de serviço prestado por estes.

Segundo os autores da iniciativa, os [Decretos-Lei n.º 36/2019](#), de 15 de março e [65/2019](#), de 20 de maio, que regulam o modelo de recuperação do tempo de serviço nas carreiras, cargos ou categorias, integrados em corpos especiais em que a progressão e mudança de posição remuneratória dependa do decurso do tempo, previram uma recuperação a 70% do módulo de tempo padrão para mudança de escalão ou posição remuneratória na respetiva categoria, cargo ou posto. Mais indicam que, esta solução, além de não recuperar a integralidade do tempo de serviço, difere os efeitos remuneratórios dos docentes na transição de escalão, criando desigualdades e protelando essa recuperação.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O [Programa do XXI Governo Constitucional](#) refere “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” como um dos compromissos a assumir na XIII legislatura. Com efeito, e na sequência do compromisso assumido, ficou estabelecido, no artigo 18.º da [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#)¹, que aprovou o Orçamento do Estado para 2018, o descongelamento das carreiras e progressões para os trabalhadores da Administração Pública. No entanto, o artigo 19.º determinou, relativamente ao tempo de serviço nas carreiras, cargos ou categorias integradas em

¹ Diploma apresentado na sua versão consolidada retirado do portal na Internet do Diário da República Eletrónico.

corpos especiais, que a expressão remuneratória do tempo de serviço 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.

Porém, tal só veio a suceder no ano seguinte, em 2019, o que justificou a inclusão de uma norma de idêntico teor na [Lei do Orçamento do Estado para 2019](#)², desta feita no artigo 17.º.

Neste sentido, em [Comunicado do Conselho de Ministros de 20 de dezembro de 2018](#), e após a publicação do [Decreto da Assembleia da República n.º 258/2019, de 19 de dezembro](#), com o texto do Orçamento do Estado para 2019, o Governo aprovou o “decreto-lei 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.”³ Enviado o referido diploma para o Presidente da República para promulgação, o [mesmo foi devolvido, sem promulgação](#), por incumprir a norma prevista no artigo 17.º do Orçamento do Estado para 2019.

Assim, e na sequência de definir os termos e a forma em que se processa a recuperação do tempo de serviço em funções de docente, foi publicado na Região Autónoma da Madeira o [Decreto Legislativo Regional n.º 23/2018/M, de 28 de dezembro](#), que define os tempos 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](#),

² Diploma apresentado na sua versão consolidada retirado do portal na Internet do Diário da República Eletrónico.

³ “A solução encontrada – recuperação de 2 anos, 9 meses e 18 dias – permite mitigar os efeitos dos 7 anos de congelamento, sem comprometer a sustentabilidade orçamental.

Os 2 anos, 9 meses e 18 dias serão contabilizados no momento da progressão ao escalão seguinte, o que implica que todos os docentes verão reconhecido esse tempo, em função do normal desenvolvimento da respetiva carreira. Assim, à medida que os docentes progredam ao próximo escalão após a entrada em vigor do presente decreto-lei, ser-lhes-á contabilizado o tempo de serviço a recuperar, pelo que a posição relativa na carreira fica assegurada.”

[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](#), aplicando-se aos docentes integrados na estrutura da carreira prevista no [Estatuto da Carreira Docente](#) da Região Autónoma da Madeira (n.º 1 do artigo 2.º).

Já em 2019 mas agora na Região Autónoma dos Açores, através do [Decreto Legislativo Regional n.º 15/2019/A, de 16 de julho de 2019](#), definiu-se os termos e a forma como se processa a contabilização, para efeitos de posicionamento e progressão na carreira, do tempo de serviço dos docentes integrados na estrutura da carreira prevista no [Estatuto do Pessoal Docente da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário](#).

O [Decreto-Lei n.º 36/2019, de 15 de março](#), que regula o 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, refere, no n.º 1 do artigo 2.º, que “a partir de 1 de janeiro de 2019, aos docentes referidos no artigo anterior são contabilizados 2 anos, 9 meses e 18 dias, a repercutir no escalão para o qual progridam a partir daquela data”, podendo, este tempo, repercutir-se no “escalão seguinte, em função da situação concreta de cada docente, designadamente no caso do 5.º escalão, independentemente de um tempo mínimo de permanência no escalão.” (n.º 2). Este Decreto-Lei foi alvo de três Apreciações Parlamentares n.ºs [126/XIII](#), [127/XIII](#) e [129/XIII](#), discutidas em conjunto e que originaram um texto final apresentado pela Comissão de Educação e Ciência, tendo depois sido rejeitado em votação final global.

Por seu turno, o [Decreto-Lei n.º 65/2019, de 20 de maio](#)⁴ regula o modelo de recuperação do tempo de serviço, cuja contagem esteve congelada entre 2011 e 2017, nas carreiras, cargos ou categorias integrados em corpos especiais em que a progressão e mudança de posição remuneratória dependam do decurso de determinado

⁴ Este diploma foi objeto da [Apreciação Parlamentar n.º 147/XIII](#).

período de prestação de serviço legalmente estabelecido para o efeito e que tenham mais de uma categoria.

De acordo com o artigo 5.º deste diploma, os docentes de carreira dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar, e dos ensinos básico e secundário podem optar pela aplicação das normas constantes deste diploma em detrimento das constantes do Decreto-Lei n.º 36/2019, de 15 de março.

Ainda com relevo para a apreciação da presente iniciativa, cumpre mencionar o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, alterado e republicado pelo [Decreto-Lei n.º 41/2012, de 21 de fevereiro](#), bem como a [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2018, de 2 de janeiro](#), que recomenda ao Governo a contagem de todo o tempo de serviço para efeitos de progressão na carreira.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**
- Iniciativa legislativa pendente sobre matéria idêntica:
 - [Projeto de Lei n.º 98/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - Contabilização integral de todo o tempo de serviço das carreiras e corpos especiais
- Petição pendente sobre matéria conexa:
 - [Petição n.º 607/XIII/4.ª \(FENPROF - Federação Nacional dos Professores\)](#) - Solicitam a adoção de medidas com vista à negociação do modo e prazo para a recuperação de todo o tempo de serviço cumprido. Número de assinaturas: 60045
- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**
 - Iniciativas legislativas anteriores relevantes

- [Projeto de Lei n.º 944/XIII/3.ª \(ILC\)](#) - Consideração integral do tempo de serviço docente prestado durante as suspensões de contagem anteriores a 2018, para efeitos de progressão e valorização remuneratória.
Votação: Rejeitado com os votos contra do PS, a favor do BE e PAN e abstenção do PSD, CDS-PP, PCP, PEV.
- [Projeto de Lei n.º 1170/XIII/3.ª \(PCP\)](#) - Recomenda a contagem de todo o tempo de serviço para efeitos da valorização remuneratória que resulta da progressão na carreira.
Votação: Rejeitado com os votos contra do PS, a favor do BE, PCP, PEV e PAN e abstenção do PSD, CDS-PP.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

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

A presente iniciativa é subscrita por dezanove Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigido sob a forma de artigos, é precedido de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

De igual modo, encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, e, não introduzindo qualquer alteração em matéria de aumento de despesas ou diminuição de receitas no ano económico em curso (uma vez que só se destina a produzir efeitos com o próximo Orçamento do Estado), não contende com o princípio da “Lei-travão”, previsto no n.º 2 do artigo 120.º do RAR

e n.º 3 do artigo 167.º da Constituição. O projeto de lei parece não infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Deu entrada a 20 de novembro 2019, tendo sido admitida em 22 de novembro, e baixou, na generalidade, à Comissão de Educação Ciência Juventude e Desporto, tendo sido anunciada nesse mesmo dia. Encontra-se agendada para a Reunião Plenária do dia 19 de dezembro, por arrastamento com a [Petição n.º 607/XIII/4.^a](#)

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, 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 traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei Formulário⁵, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Assim, o projeto de lei prevê, no seu artigo 5.º, a revogação expressa do Decreto-Lei 36/2019, de 15 de março. As vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo em revogações expressas de todo um outro ato⁶. Temos em que se sugere a seguinte alteração ao título da iniciativa:

Recuperação integral do tempo de serviço cumprido (Revoga o Decreto-Lei n.º 36/2019 de 15 de março)

⁵ 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](#).

⁶ Pag. 203, “Legística” de David Duarte, Alexandre Sousa Pinheiro e outros

Em caso de aprovação em votação final global, deve ser publicada, sob a forma de lei, na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*, e, dado que não dispõe de norma de entrada em vigor, esta terá lugar no quinto dia após a sua publicação, conforme o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da citada *lei formulário*, segundo o qual " *Na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no quinto dia após a publicação.*" Todavia, a produção de efeitos, prevista no artigo 6.º da iniciativa, apenas terá lugar com a publicação da Lei do Orçamento do Estado para 2020.

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

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa não prevê a necessidade de regulamentação posterior das suas normas, nem condiciona a sua aplicação ao cumprimento de qualquer obrigação legal.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Considerando a especificidade da matéria objeto da iniciativa não se justifica a elaboração do enquadramento internacional.

V. Consultas e contributos

- **Consultas**

De acordo com as disposições sobre participação ou consultas obrigatórias, existe 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

RAR. 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, atendendo à matéria em causa, poderá justificar-se submeter a iniciativa a apreciação pública.

Sugere-se a consulta, em sede de especialidade, das seguintes entidades:

- Ministro da Educação;
- Conselho Nacional de Educação;
- Conselho de Escolas;
- Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas;
- Associação Nacional de Dirigentes Escolares.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

Os proponentes juntaram ao projeto de lei a [ficha de avaliação de impacto de género \(AIG\)](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, concluindo tratar-se de uma iniciativa legislativa de impacto neutro.

- **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 presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória