

**Parecer**

**[Projeto de Lei n.º 48/XV/1.ª \(PCP\)](#)**

**Relatora:** Ana Isabel  
Santos (PS)

---

**Vinculação extraordinária de todos os docentes com três ou mais anos  
de serviço até 2023**

## **ÍNDICE<sup>1</sup>**

### **PARTE I - CONSIDERANDOS**

### **PARTE II - OPINIÃO DO (A) DEPUTADO(A) AUTOR(A) DO PARECER**

### **PARTE III - CONCLUSÕES**

### **PARTE IV- ANEXOS**

---

<sup>1</sup> Apenas as partes I e III são objeto de deliberação por parte da Comissão, podendo os Deputados ou grupos parlamentares requerer a sua votação em separado, bem como formular propostas de alteração - cfr. artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### a) Nota introdutória

O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, exercendo os poderes que aos Deputados são conferidos pelas alíneas b) do artigo 156.º da Constituição e b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, o [Projeto de Lei n.º 48/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Vinculação extraordinária de todos os docentes com três ou mais anos de serviço até 2023.

A iniciativa deu entrada a 19 de abril de 2022, tendo sido admitida no dia 27 do mesmo mês, data em que por despacho de Sua Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Educação e Ciência.

O [Projeto de Lei n.º 48/XV/1.ª \(PCP\)](#) é subscrito por seis Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português.

O Projeto de Lei em apreço encontra-se, ainda, redigido sob a forma de artigos e é precedido de uma breve justificação ou exposição de motivos, cumprindo, assim, os requisitos formais previstos nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Cumpre ainda o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário dos diplomas<sup>2</sup> e na alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR, tendo um título que traduz sinteticamente o seu objeto principal.

Também os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, são respeitados, na medida em que não parece infringir a Constituição ou qualquer princípio nela consignado e define o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Em caso de aprovação, revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

---

<sup>2</sup> Aprovada pela Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 2/2005, de 24 de janeiro, Lei n.º 26/2006, de 30 de junho, Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, e Lei n.º 43/2014, de 11 de julho.

O Projeto de Lei não suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género, tendo, conforme a ficha de avaliação de impacto de género (AIG), um impacto neutro.

Refere-se, na Nota de Admissibilidade<sup>3</sup>, que “A iniciativa parece poder traduzir, em caso de aprovação, um aumento de 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 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, comumente designado «lei-travão»”.

Alerta-se<sup>4</sup>, ainda, e transcreve-se na íntegra, que:

“A iniciativa prevê «a abertura dos procedimentos concursais necessários à vinculação extraordinária de docentes» (artigos 1.º), concretizando tal previsão nos seus artigos 2.º e 3.º.

A abertura de um procedimento concursal parece consubstanciar um ato de natureza administrativa [alíneas d) e e) do artigo 199.º da Constituição], havendo específica norma atribuidora de competência na matéria – o n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, que determina que «os concursos são abertos pelo diretor-geral da Administração Escolar (...)» – e que o projeto de lei não altera.

Nestes termos, a iniciativa parece poder levantar dúvidas quanto ao respeito pela autonomia do Governo no exercício da função administrativa, consequência do princípio da separação de poderes, subjacente ao princípio do Estado de direito democrático e previsto nos artigos 2.º e 111.º da Constituição. A este respeito, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 214/20111 refere que, «dentro dos limites da Constituição e da lei, o Governo é autónomo no exercício da função governativa e da função administrativa. Nas zonas de confluência entre actos de

---

<sup>3</sup> Ver pág. 1 da Nota de Admissibilidade, disponível em: [DetalhelIniciativa \(parlamento.pt\)](http://DetalhelIniciativa.parlamento.pt).

<sup>4</sup> Ver página 2 e 3 da Nota de Admissibilidade, disponível em: [DetalhelIniciativa \(parlamento.pt\)](http://DetalhelIniciativa.parlamento.pt). Para análise profunda e detalhada, ver páginas 2 e seguintes da Nota Técnica, disponível no mesmo sítio.

condução política e actos de administração a cargo do Governo, a dimensão positiva do princípio da separação e interdependência de órgãos de soberania impõe um limite funcional ao uso da competência legislativa universal da Assembleia da República [artigo 161.º, alínea c), da CRP], de modo que esse poder de chamar a si do Parlamento não transmude a forma legislativa num meio enviezado de exercício de competências de fiscalização com esvaziamento (...) do núcleo essencial da posição constitucional do Governo enquanto órgão superior da Administração Pública (artigo 182.º da CRP), encarregado de dirigir os serviços da administração directa do Estado [artigo 199.º, alínea d), da CRP]». Neste acórdão, o Tribunal considera que a Assembleia da República não pode ordenar ao Governo «a prática de determinados actos políticos ou a adopção de determinadas orientações» e, «designadamente, não pode fazê-lo sem previamente alterar os parâmetros legais dessa actividade, no domínio das competências administrativas que a Constituição lhe comete como o de dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, em que as escolas públicas e o seu pessoal docente se integram».

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, assinala-se que, apesar de algumas das normas deste projeto de lei parecerem suscitar dúvidas jurídicas sobre a sua constitucionalidade, as mesmas são suscetíveis de serem eliminadas ou corrigidas em sede de discussão na especialidade”.

A Comissão de Educação e Ciência é competente para a elaboração do respetivo parecer.

## **b) Motivação, objeto e conteúdo da iniciativa legislativa**

Com a presente iniciativa visam os proponentes promover a “abertura de todos os procedimentos concursais para a vinculação extraordinária, na modalidade de concurso externo, ainda em 2022, a todos os docentes com 10 ou mais anos de serviço”, prevendo-se “ainda em 2023, a vinculação, através de concurso externo extraordinário, para todos os docentes com três ou mais anos de serviço, sem prejudicar as vinculações que surjam pelo mecanismo da designada norma-travão, no âmbito do concurso externo ordinário”.

Os proponentes abrem o momento expositivo dizendo que “a precariedade laboral é um grave problema que destrói a vida de milhares de trabalhadores, sendo um dos traços mais marcantes da exploração a que a política de direita tem sujeitado os trabalhadores”, alegando ainda que “o Governo PSD/CDS, aprofundando o caminho de governos anteriores, foi responsável por sucessivas alterações à legislação laboral sempre com o objetivo de generalização da precariedade, degradação das condições de trabalho e tentativa de liquidação de direitos laborais e sociais. Foi assim em geral e foi assim também na Educação”.

Referem que «Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 83-A/2014, de 23 de maio, que alterou o “regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário” o Governo PSD/CDS basicamente impôs o recurso à precariedade». Ao colocar a «“existência de uma necessidade do sistema educativo” a ser definida apenas “quando no final de cinco anos letivos, o docente que se encontrou em situação contratual em horário anual completo e sucessivo”, o então Governo consagrou a instabilidade como norma, travando o acesso ao quadro de milhares de professores».

Entendem os autores que, «Não obstante a introdução de algumas melhorias na chamada “norma-travão” durante a XIII Legislatura, como a redução para três anos do tempo de serviço exigido, esta norma, tal como se encontra prevista, continua a ser um flagrante obstáculo à vinculação do pessoal docente aos quadros, pois os requisitos impostos levam a que sejam muitos os que ficam afastados da possibilidade de se vincularem. Como tal, a norma legal atualmente

em vigor é manifestamente insuficiente para pôr cobro ao reiterado abuso no recurso à contratação a termo».

Mencionam a publicação da Portaria n.º 125-A/2022, de 24 de março, onde se fixaram as vagas para o concurso externo dos quadros de zona pedagógica e do ensino especializado da Música e Dança, por meio da qual, “De acordo com nota do Governo, há um aumento de 34,5% das vagas em relação ao ano passado. Assim, são abertas um total de 3287 vagas, sendo que 28 vagas são no âmbito do concurso externo para o ensino artístico especializado da Música e da Dança, 2730 vagas decorrem da aplicação obrigatória da lei, nomeadamente da norma-travão e 529 vagas nos quadros de zonas pedagógica e grupos de recrutamento mais deficitários”.

Referem ainda que «No presente ano letivo, até à 3.ª Reserva de Recrutamento, foram colocados 9370 professores em horário completo e anual, ou seja, para satisfação de necessidades permanentes». Continuam dizendo que “Ora, analisando os números o que se pode concluir é que, se das 9370 vagas que hoje satisfazem necessidades permanentes na Escola Pública retirarmos as vagas abertas obrigatoriamente pela norma-travão (2730 vagas), sobram 6634 vagas. O Governo optou por abrir apenas 529 novas vinculações, ou seja, 8% das necessidades permanentes das escolas públicas. A conclusão a tirar é que, por opção do Governo, no próximo ano letivo continuarão a existir na Escola Pública, a satisfazerem necessidades permanentes, milhares de professores na precariedade, com 15 ou mais anos de serviço”.

Concluem a exposição referindo que “Num contexto em que, até ao final da década, se prevê que saiam das escolas por aposentação mais de metade dos atuais professores, o PCP considera que cada ano que passa sem que esta questão se resolva estruturalmente, por inação, e assim por responsabilidade do Governo PS, é um ano perdido no que respeita à necessária e urgente implementação de políticas de recrutamento e de valorização da carreira que contribuam para o rejuvenescimento da profissão e para o combate ao problema da falta de professores”.

**Para tal, apresentam o referido diploma, composto por 6 artigos:**

- Artigo 1.º - Objeto;
- Artigo 2.º - Vinculação de todos os docentes com 10 ou mais anos de serviço;
- Artigo 3.º - Vinculação de docentes com três ou mais anos de serviço;
- Artigo 4.º - Aplicação do regime geral;
- Artigo 5.º - Regulamentação;
- Artigo 6.º - Entrada em vigor e produção de efeitos.

### **c) Enquadramento jurídico nacional e enquadramento parlamentar**

Remete-se, no que tange à análise das matérias de enquadramento jurídico nacional e internacional, para o detalhado trabalho vertido na Nota Técnica que acompanha o Parecer.

No que tange ao Enquadramento Parlamentar, retira-se, da Nota Técnica<sup>5</sup>, o seguinte:

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que se encontram pendentes, neste momento, duas iniciativa com objeto conexo com o do projeto de lei em análise:

Nº	Título	Data	Autor	Publicação
<b>XV/1.ª – Projeto de Lei</b>				
73	<a href="#">Garante a inclusão de todos os horários no procedimento de mobilidade interna do concurso interno de professores</a>	2022-05-17	PCP	<a href="#">[DAR II série A n.º 53, 2020.12.30, da 2.ª SL da XIV Leg (pág. 4-5)]</a>
47	<a href="#">Aprova medidas de combate à carência de professores e educadores na Escola Pública</a>	2022-04-27	PCP	<a href="#">[DAR II série A n.º 14, 2022.04.19, da 1.ª SL da XV Leg (pág. 14-16)]</a>

<sup>5</sup> Ver páginas 24 e seguintes da Nota Técnica.



Comissão

Nº	Título	Data	Autor	Publicação
<b>XV/1.ª – Projeto de Lei</b>				
46	<a href="#">Estabelece o regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário (oitava alteração ao Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho)</a>	2022-04-27	PCP	<a href="#">[DAR II série A n.º 17, 2022.04.22, da 1.ª SL da XV Leq (pág. 2-12), Alteração do texto inicial do projeto de lei]</a>

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

A mesma AP devolve os seguintes antecedentes sobre matéria conexas com a da presente iniciativa:

Nº	Título	Data	Autor	Votação	Publicação
<b>XIV/3.ª – Projeto de Lei</b>					
978	<a href="#">Procede à oitava alteração ao Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, que estabelece o regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário</a>	2021-10-07	PCP	<b>Iniciativa Caducada</b>	<a href="#">[DAR II série A n.º 11, 2021.10.04, da 3.ª SL da XIV Leq (pág. 9-19)]</a>
<b>XIV/2.ª – Projeto de Lei</b>					
821	<a href="#">Pela abertura de um concurso adicional para os contratos de patrocínio do ensino artístico especializado</a>	2020-12-30	BE	<b>Iniciativa Caducada</b>	<a href="#">[DAR II série A n.º 53, 2020.12.30, da 2.ª SL da XIV Leq (pág. 4-5)]</a>
762	<a href="#">Programa de vinculação dos docentes de técnicas especiais do ensino artístico especializado nas áreas das artes visuais e dos audiovisuais</a>	2021-03-26	BE	<b>Aprovado</b> Contra: PS A Favor: PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, CH, IL, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc)	<a href="#">[DAR II série A n.º 118, 2021.04.20, da 2.ª SL da XIV Leq (pág. 12-24)]</a>
761	<a href="#">Determina a revisão do regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário</a>	2021-03-30	BE	<b>Aprovado</b> A Favor: PSD, BE, PCP, PAN, PEV, CH, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc) Abstenção: CDS-PP, IL Contra: PS	<a href="#">[DAR II série A n.º 105, 2021.03.26, da 2.ª SL da XIV Leq (pág. 3-4)]</a>
682	<a href="#">Programa extraordinário de vinculação dos docentes com 5 ou mais anos de serviço</a>	2021-02-19	BE	<b>Rejeitado</b> Contra: PS, PSD, CDS-PP, IL Abstenção: CH A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc)	<a href="#">[DAR II série A n.º 94, 2021.03.11, da 2.ª SL da XIV Leq (pág. 55-65)]</a>
660	<a href="#">Abertura de concurso para a vinculação extraordinária do pessoal docente das componentes técnico-artístico especializado</a>	2021-02-02	PCP	<b>Aprovado</b> Contra: PS	<a href="#">[DAR II série A n.º 68, 2021.02.02,</a>

Comissão

Nº	Título	Data	Autor	Votação	Publicação
	<a href="#">para o exercício de funções nas áreas das artes visuais e dos audiovisuais, nos estabelecimentos públicos de ensino</a>			A Favor: PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, CH, IL, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc)	<a href="#">da 2.ª SL da XIV Leg (pág. 20-21)]</a>
658	<a href="#">Procede à oitava alteração ao Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, que estabelece o regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário</a>	2021-02-02	PCP	<b>Rejeitado</b> Contra: PS, PSD, CDS-PP, IL Abstenção: CH A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc)	<a href="#">[DAR II série A n.º 94, 2021.03.11, da 2.ª SL da XIV Leg (pág. 12-28)]</a>
657	<a href="#">Vinculação extraordinária de todos os docentes com cinco ou mais anos de serviço até 2022</a>	2021-02-02	PCP	<b>Rejeitado</b> Contra: PS, PSD, CDS-PP, IL A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, CH, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc)	<a href="#">[DAR II série A n.º 118, 2021.04.20, da 2.ª SL da XIV Leg (pág. 3-5), Alteração do texto inicial]</a>

De realçar que:

- O Projeto de Lei [n.º 761/XIV/2.ª \(BE\)](#) deu origem à [Lei n.º 47/2021](#) - *Revisão do regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário.*
- Os Projetos de Lei [n.º 660/XIV/2.ª \(PCP\)](#) e [n.º 762/XIV/2.ª \(BE\)](#) deram origem à [Lei n.º 46/2021](#) - *Concurso de vinculação extraordinária de docentes das componentes técnico-artísticas do ensino artístico especializado para o exercício de funções nas áreas das artes visuais e dos audiovisuais, nos estabelecimentos públicos de ensino; Foi também apresentado um [pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade pelo Primeiro-Ministro \(2021-08-12\)](#) e [pedido de pronúncia à Assembleia da República pelo Tribunal Constitucional \(2021-09-09\)](#).*

Nº	Data	Assunto	Sit. na A.R.	NºAss.
<b>XIV/2.ª – Petição</b>				
199	2021-03-02	<a href="#">Concurso de mobilidade interna</a>	<b>Concluída</b>	<b>8.742</b>
<b>XIV/1.ª – Petição</b>				
123	2020-09-09	<a href="#">Alteração dos intervalos a concurso dos docentes, nomeadamente o ponto 8 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho</a>	<b>Concluída</b>	<b>4.718</b>

Comissão

---

A [Petição n.º 123/XIV/1.ª](#) - *Alteração dos intervalos a concurso dos docentes, nomeadamente o ponto 8 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho* deu origem aos Projetos de Lei [n.º 762/XIV/2.ª \(BE\)](#), [n.º 761/XIV/2.ª \(BE\)](#), [n.º 682/XIV/2.ª \(PCP\)](#), [n.º 660/XIV/2.ª \(PCP\)](#), [n.º 659/XIV/2.ª \(PCP\)](#), [n.º 658/XIV/2.ª \(PCP\)](#) e [n.º 657/XIV/2.ª \(BE\)](#), tendo sido discutida conjuntamente com esta. A gravação da audição dos peticionários pela Comissão encontra-se disponível na [página da petição](#), onde se encontra igualmente a documentação entregue pelos peticionários.

#### **d) Consultas e contributos**

Sugere-se, na Nota Técnica, que, estando em causa a vinculação de docentes ao quadro de pessoal e como tal uma alteração na sua situação laboral, sugere-se que a Comissão, em sede de apreciação na especialidade, promova a apreciação pública da iniciativa, nos termos e para os efeitos do artigo 134.º do Regimento.

Sugere-se, ainda, a consulta, em sede de apreciação na especialidade, das seguintes entidades, sugestões que entendemos serem de acompanhar:

- Ministro da Educação;
- Conselho das Escolas;
- Conselho Nacional de Educação;
- ANDE – Associação Nacional de Dirigentes Escolares;
- ANDAEP – Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas;
- FENPROF – Federação Nacional dos Professores;
- FENEI – Federação Nacional de Ensino e Investigação;
- FNE – Federação Nacional de Educação;
- Federação Portuguesa de Professores;
- Associação Nacional de Professores;
- Associação Nacional de Professores Contratados;
- SIPE – Sindicato Independente de Professores e Educadores.

## PARTE II – OPINIÃO DO(A) DEPUTADO(A) RELATOR(A)

A signatária do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o [Projeto de Lei n.º 48/XV/1.ª \(PCP\)](#), reservando a seu grupo parlamentar a respetiva posição para o debate em Plenário.

## PARTE III – CONCLUSÕES

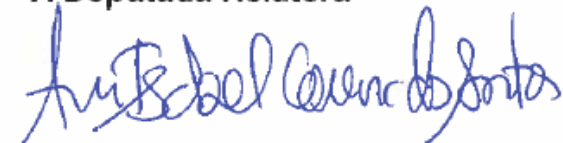
O [Projeto de Lei n.º 48/XV/1.ª \(PCP\)](#) foi apresentado nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, encontrando-se reunidos os requisitos formais e de tramitação exigidos para que seja apreciado e votado em Plenário da Assembleia da República.

## PARTE IV – ANEXOS

A Nota Técnica referente à iniciativa em análise está disponível através desta [ligação](#).


Palácio de S. Bento, 07 de junho de 2022.

**A Deputada Relatora**



(Ana Isabel Santos)

**O(A) Presidente da Comissão**



(Alexandre Quintanilha)