

Projeto de Lei n.º 228/XV/1.ª (PCP)

Título: Regime de contratação e colocação de psicólogos nos estabelecimentos públicos de ensino (1.ª alteração do Decreto-Lei n.º 190/91, de 17 de maio)

Data de admissão: 20 de julho de 2022

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

I. A INICIATIVA

Com a presente iniciativa visam os proponentes definir o regime de contratação e colocação de psicólogos nos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, procedendo à primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 190/91, de 17 de maio](#).

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

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

A iniciativa em análise é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição)¹ 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 na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que esta define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

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

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

No que se refere ao cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, que impede a admissão de iniciativas que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados, algumas normas do projeto de lei merecem uma análise mais detalhada.

Com efeito, destacam-se a alteração preconizada para o n.º 7 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 190/91, de 17 de maio, constante do artigo 3.º, que prevê a criação pelo Governo de uma «carreira especial de psicólogo no âmbito do Ministério da Educação, a aprovar no prazo de 6 meses após a publicação da presente lei» e ainda o artigo 4.º do articulado, que determina que «O Governo, no prazo de 30 dias após a publicação da presente lei, procede à abertura de um processo negocial para a criação da carreira de psicólogo no âmbito do Ministério da Educação», estabelecendo os parâmetros a que tal negociação deve atender.

Estas normas, que parecem consubstanciar uma injunção dirigida ao Governo, de caráter juridicamente vinculativo, poderão suscitar dúvidas relativamente ao respeito pelo princípio da separação de poderes, subjacente ao princípio do Estado de direito democrático e previsto nos artigos 2.º e 111.º da Constituição. De facto, o início de um processo negocial com as estruturas sindicais parece ser um ato de natureza administrativa que envolve uma margem de discricionariedade ou um juízo de oportunidade por parte do órgão de soberania que o pratica. A vinculação legislativa neste sentido, nomeadamente com fixação de prazos para o efeito, poderá ser suscetível de interferir com a autonomia do Governo no exercício da sua competência administrativa [mormente da prevista na alínea d) do artigo 199.º da Constituição].

Sobre questão semelhante à colocada pela presente iniciativa incidiu o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 214/2011](#)³⁴, onde se refere que «o início de um procedimento negocial é matéria de natureza administrativa uma vez que envolve juízos de mérito e de oportunidade (...)» e que «a decisão sobre o se e o quando da iniciativa de desencadear negociações com vista à alteração do ordenamento - com as associações

³ Acórdão disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

⁴ O Acórdão decidiu pela inconstitucionalidade da norma constante do Decreto n.º 84/XI da Assembleia da República, que impunha ao Governo a obrigação de «iniciar o processo de negociação sindical tendente à aprovação do enquadramento legal e regulamentar que concretize um novo modelo de avaliação do desempenho de docentes, produzindo efeitos a partir do início do próximo ano letivo».

sindicais ou com outros portadores de interesses que devam participar - é uma opção política que um órgão de soberania não pode impor ao outro, mesmo nos espaços onde ambos concorram no poder de regulação emergente, seja este equiordenado (lei-decreto-lei) seja escalonado (acto legislativo-acto regulamentar).»

Na medida em que as referidas injunções impliquem a emissão de nova legislação, destacamos o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 461/87](#)⁵, onde se refere que a competência legislativa e de iniciativa legislativa do Governo é «essencialmente autónoma ou livre (...), não podendo o seu exercício ser juridicamente vinculado pela manifestação de vontade de qualquer outro órgão de soberania, mormente da AR»⁶, não sendo «dado à lei condicionar essa liberdade de exercício, ou seja (...): não é realmente dado à AR condicionar juridicamente o Governo, através de quaisquer injunções, no exercício dessas competências.»

Naturalmente, a análise do cumprimento das normas constitucionais em causa caberá, em concreto, à comissão competente. Assim, assinalamos que, apesar de as normas acima referidas suscitarem dúvidas sobre a sua constitucionalidade, como referido na nota de admissibilidade, as mesmas, caso seja esse o entendimento, são suscetíveis de serem eliminadas ou corrigidas em sede de discussão na especialidade.

Por fim, há que referir que este projeto de lei acautela o respeito 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 como «norma-travão». De facto, embora a iniciativa possa traduzir, em caso de aprovação, encargos orçamentais, por prever um aumento do número de psicólogos a contratar para os estabelecimentos públicos de ensino, a respetiva entrada em vigor ocorrerá com o Orçamento do Estado subsequente, nos termos do disposto no artigo 6.º.

⁵ Disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

⁶ Com efeito, afirma, «é nota característica da função legislativa a liberdade ou autonomia dos correspondentes órgãos - seja a AR ou o Governo - de determinarem o se e o quando da legislação», tratando-se de um «momento essencial da chamada “liberdade constitutiva” do legislador», esclarecendo ser este raciocínio válido, quer no que respeita ao exercício direto da função legislativa, quer aos seus atos preparatórios (como é o caso da apresentação de propostas de lei).

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 19 de julho de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 20 de julho foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Educação e Ciência (8.^a), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na Comissão Permanente de 7 de setembro.

▪ **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.

Antes de mais, cumpre referir que o título do projeto de lei - «Regime de contratação e colocação de psicólogos nos estabelecimentos públicos de ensino (1.^a alteração do Decreto-Lei n.º 190/91, de 17 de maio)» - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

A iniciativa refere no artigo 1.º, relativo ao objeto, como também no título, que procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 190/91, de 17 de maio, dando cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que determina o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração.

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.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 6.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «com a lei do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, 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».

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

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Na sequência da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) pela [Lei n.º 46/86](#), de 14 de outubro (texto consolidado)-⁷, em especial o previsto no [artigo 29.º](#), foram estabelecidos, em 1991, os Serviços de Psicologia e Orientação (SPO) pelo [Decreto-Lei n.º 190/91](#), de 17 de maio, que criou nos estabelecimentos de educação e ensino públicos os serviços de psicologia e orientação.

Os SPO são estruturas especializadas de apoio e de orientação educativa e a sua principal missão consiste no acompanhamento do aluno, individualmente ou em grupo, ao longo do processo educativo, bem como o apoio ao desenvolvimento do sistema de relações interpessoais no interior da escola e entre esta e a comunidade, contribuindo para a igualdade de oportunidades, para a promoção do sucesso educativo e para a aproximação entre a família, a escola e o mundo das atividades profissionais. São considerados unidades especializadas de apoio educativo, integradas na rede escolar, que desenvolvem a sua ação em escolas e agrupamentos de escolar, da educação pré-escolar ao ensino secundário.

A legislação relativa à organização e funcionamento do Sistema Educativo Português, nomeadamente no que diz respeito ao Estatuto do Aluno e Ética Escolar, aprovado pela [Lei n.º 51/2012](#), de 5 de setembro⁸, faz referência ao papel dos SPO nomeadamente no [artigo 7.º, n.º 1, al. i\)](#) e no [artigo 46.º, n.º 2](#). De igual forma, a legislação concernente às medidas a adotar para a promoção do sucesso educativo, aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 17/2016](#), de 4 de abril o qual procedeu à terceira alteração do [Decreto-Lei n.º 139/2012](#), de 5 de julho (texto consolidado), relativo aos princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos, da avaliação dos conhecimentos e capacidades

⁷ 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 a 29/08/2022.

⁸ Retificada pela [Declaração de Retificação n.º 46/2012](#), de 12 de setembro, publicada no DR n.º 180, de 17 de setembro de 2012.

a adquirir e a desenvolver pelos alunos dos ensinos básico e secundário, atribuem também aos SPO um papel ativo, em particular nos [artigos 21.º, n.º1, al. b\)](#) e [24.º-A](#).

A intervenção dos SPO é, além disso, referida na legislação relativa aos apoios especializados a prestar na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário dos setores público, particular e cooperativo de alunos com necessidades educativas especiais, aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 3/2008](#), de 7 de janeiro (texto consolidado), e nas ofertas educativas que visam a criação de condições necessárias ao sucesso escolar de todos os alunos, como por exemplo a [Portaria n.º 341/2015](#), de 9 de outubro (texto consolidado), que aprovou os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos, da avaliação dos conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos dos ensinos básico e secundário, nomeadamente no artigo 8.º, n.º 2, al. b).

O [Decreto-Lei n.º 75/2008](#), de 22 de abril (texto consolidado) que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, consagra no seu [artigo 46.º](#) os serviços administrativos, técnicos e técnico-pedagógicos, compreendendo estes últimos as áreas de apoio socioeducativo, orientação vocacional e biblioteca.

Refira-se ainda o [Decreto-Lei n.º 184/2004](#), de 29 de julho, que estabelece o regime estatutário específico do pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, o qual foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 262/2007](#), de 19 de julho, que estabeleceu o regime estatutário específico do pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e pelo [Decreto-Lei n.º 121/2008](#), de 11 de julho, que extinguiu carreiras e categorias cujos trabalhadores transitaram para as carreiras gerais. O [Decreto-Lei n.º 132/2012](#), de 27 de junho (texto consolidado), estabeleceu o novo regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário e de formadores e técnicos especializados.

Importa ainda ter em conta a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à [Lei n.º 35/2014](#), de 20 de junho (texto consolidado).

Os psicólogos, no exercício das suas funções, devem pautar a sua ação pelo Código Deontológico da Ordem dos Psicólogos Portugueses, aprovado pelo [Regulamento n.º 258/2011](#), de 20 de abril, publicado no DR II S n.º 78, e alterado pelo [Regulamento n.º 119-A/2016](#), de 26 de dezembro, publicado no DR II S, 2.º suplemento, n.º 246. O seu Estatuto Disciplinar foi aprovado pelo [Regulamento n.º 257/2011](#), de 20 de abril, publicado no DR II S n.º 78.

Para além do acima exposto, refira-se que a Ordem dos Psicólogos Portugueses foi aprovada pela [Lei n.º 57/2008](#), de 4 de setembro (texto consolidado).

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito internacional**
Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPANHA

Em Espanha é a *Ley Orgánica de Educación (LOE)* aprovada pela [Ley Orgánica 2/2006, de 3 de maio](#) (consolidada)⁹, no seu artigo 22.3 que estabelece como um dos princípios gerais do ensino secundário obrigatório «prestar especial atenção educativa e profissional dos alunos» e que as funções de orientação educativa, académica e profissional dos alunos, cabem aos professores, em colaboração com os serviços ou departamentos especializados (artigo 91, 1, c).

Por sua vez o [Real Decreto 83/1996, de 26 de janeiro](#) (consolidado), que aprovou o Regulamento orgânico das escolas do ensino secundário prevê no seu artigo 41 a existência de um departamento de orientação e a respetiva composição, da qual obrigatoriamente constará um professor com a especialidade de psicologia e pedagogia. A intervenção psicopedagógica do Departamento de Orientação tem como objetivo a educação personalizada e integral e a orientação, considerando o desenvolvimento

⁹ Texto retirado do portal legislativo espanhol *BOE.ES*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 01/08/2022.

cognitivo, emocional, moral e pessoal dos alunos. As funções do Departamento de Orientação são as constantes do artigo 42 do referido diploma.

As funções do professor de orientação educativa vêm previstas na [Resolución de 29 de abril de 1996](#), da Direção Geral de Centros Escolares, sobre organização dos departamentos de orientação das escolas do ensino secundário.

O profissional de orientação educativa faz parte do corpo de professores do ensino secundário, nos termos estipulado na lista constante do anexo I por remissão do artigo 2 do [Real Decreto 1834/2008, de 8 de novembro](#) (consolidado).

Entre 1982 e 1998 operou-se à transferência das competências de gestão da rede de ensino público para as Comunidades Autónomas, sendo por isso estas, através dos Decretos das Comunidades Autónomas que têm regulado a atenção e o apoio aos estudantes na orientação escolar e profissional, no desenvolvimento de planos de ação, de acordo com suas habilidades e interesses. Compete-lhes, em especial, organizar a atuação dos Departamentos de Orientação no ensino secundário previstos no *Real Decreto 83/1996, de 26 de janeiro* já mencionado.

FRANÇA

De acordo com o [Code de L'éducation](#), artigos [L313-1 à L313-8](#), faz parte do direito à educação o direito à orientação, aconselhamento e informação sobre o ensino, sobre a obtenção de uma qualificação profissional reconhecida, sobre as profissões, bem como sobre as oportunidades e perspetivas de emprego, sendo os orientadores psicológicos recrutados através de concurso

Com a publicação do [Décret n° 2017-120 du 1er février 2017¹⁰ portant dispositions statutaires relatives aux psychologues de l'éducation nationale](#), foi criado um corpo de psicólogos da educação nacional.

¹⁰ Texto retirado do portal oficial Legifrance.fr. Todas as referências legislativas relativas a França são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 01/08/2022.

Os membros deste corpo exercem quer na especialidade de "educação, desenvolvimento e aprendizagem", quer na especialidade de "educação, desenvolvimento e aconselhamento em orientação educativa e profissional" das funções de psicólogo da educação nacional ([artigo 1](#)), exercendo os primeiros as suas funções em creches e escolas primárias, e os segundos nos centros de informação e orientação, bem como nos estabelecimentos de ensino secundário pertencentes ao setor do respetivo centro de informação e orientação.

Estes profissionais podem ainda exercer as suas funções noutros departamentos do ministério encarregados da educação nacional, inclusive nos estabelecimentos de ensino superior.

Em conjunto com as equipas educativas, em todos os ciclos de ensino, participam no desenvolvimento de sistemas de prevenção, de inclusão e de assistência, intervindo, em particular, com alunos em dificuldade, alunos com deficiência, alunos em risco de abandono escolar ou alunos com sinais de sofrimento mental.

O diploma estatui sobre o seu recrutamento (artigos 4 a 7) e nomeação (artigos 8 a 12), bem como a sua integração em equipas escolares sob a orientação de um reitor (artigos 16 a 20) ou sem a orientação de reitor (artigos 21 a 25).

O *Ministère de L'Éducation Nationale et de la Jeunesse*, disponibiliza no seu website a página [Être psychologue de l'Éducation nationale \(PsyEN\)](#)¹¹ com informação sobre o assunto.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

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

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se não estar pendente, neste momento, nenhuma iniciativa ou petição com objeto conexo com o do projeto de lei em análise.

¹¹ Portal oficial education.gouv.fr. Consulta efetuada a 01/08/2022.

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

A consulta à AP devolve os seguintes antecedentes sobre matéria conexa com a da presente iniciativa:

Nº	Data	Assunto	Sit. na A.R.	NºAss.
XIV/2.ª – Petição				
164	2020-11-27	Psicólogos nos agrupamentos	Concluída	6

Nº	Título	Data	Autor	Votação	Publicação
XIII/2.ª – Projeto de Lei					
468	Define o Regime jurídico da psicologia em contexto escolar e a contratação e colocação de psicólogos nos estabelecimentos públicos de ensino	2017-03-28	PCP	Iniciativa caducou em 2019-10-24	[DAR II série A n.º 86, 2017.03.29, da 2.ª SL da XIII Leg (pág. 67-70)]

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ **Consultas facultativas**

Considerando a matéria objeto do presente projeto de lei, sugere-se a consulta, em sede de especialidade, das seguintes entidades:

- Ministro da Educação;
- CNE – Conselho Nacional de Educação;
- Conselho de Escolas;
- ANDE - Associação Nacional de Dirigentes Escolares;
- ANDAEP - Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas;
- FENPROF - Federação Nacional dos Professores;
- FNE - Federação Nacional de Educação;
- FENEI - Federação Nacional de Educação e Investigação;
- AEEP - Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo;
- ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses;



- CNIPE – Confederação Nacional de Educação;
- CONFAP – Confederação Nacional das Associações de Pais;
- Associações de estudantes do ensino básico e secundário
- Pró-Inclusão – Associação Nacional de Docentes de Educação Especial
- Ordem dos Psicólogos;
- Sindicato Nacional dos Psicólogos.