Parecer do Presidente da Assembleia da República sobre a metodologia de apreciação, na especialidade, de diversas iniciativas legislativas sobre o Subsídio Social de Mobilidade (SSM)

I. Objeto do parecer:

O presente parecer, solicitado pelo Presidente da Comissão de Infraestruturas, Mobilidade e Habitação (14.ª Comissão), incide sobre a metodologia de apreciação, na especialidade, de diversas iniciativas legislativas relativas ao **Subsídio Social de Mobilidade** (SSM), todas elas dirigidas à alteração do **Decreto-Lei n.º 37-A/2025, de 24 de março, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 1-A/2026, de 6 de janeiro**.

A 14.ª Comissão tem em apreciação um conjunto de iniciativas legislativas que visam a alteração das regras de atribuição do Subsídio Social de Mobilidade, concretamente:

- **Apreciação Parlamentar n.º 6/XVII/1 (PS)** – relativa ao Decreto-Lei n.º 1-A/2026, de 6 de janeiro, que altera o Decreto-Lei n.º 37-A/2025, de 24 de março, definindo um novo modelo para a atribuição de um subsídio social de mobilidade no âmbito dos serviços aéreos entre o continente e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e entre estas Regiões.
- **Apreciação Parlamentar n.º 7/XVII/1 (CH)** – relativa ao Decreto-Lei n.º 1-A/2026, de 6 de janeiro, que altera o Decreto-Lei n.º 37-A/2025, de 24 de março, com o mesmo objeto de definição de um novo modelo para a atribuição do subsídio social de mobilidade no âmbito dos serviços aéreos entre o continente e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e entre estas Regiões.
- **Proposta de Lei n.º 51/XVII/1 (ALRAA)** – que altera o Decreto-Lei n.º 37-A/2025, de 24 de março, definindo um novo modelo para a atribuição de um subsídio social de mobilidade no âmbito dos serviços aéreos entre o continente e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e entre estas regiões.

- **Proposta de Lei n.º 55/XVII/1 (ALRAM)** – que altera o Decreto-Lei n.º 37-A/2025, de 24 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 1-A/2026, de 6 de janeiro, e revoga as respetivas normas regulamentares, mantendo como objeto o modelo de atribuição do subsídio social de mobilidade nas ligações aéreas entre o continente e as Regiões Autónomas e entre estas.
- **Projeto de Lei n.º 409/XVII/1 (CH)** – que procede à alteração do Decreto-Lei n.º 37-A/2025, de 24 de março, afirmando a mobilidade aérea como direito dos cidadãos portugueses das Regiões Autónomas, reforçando a coesão e a continuidade territorial e alterando a designação do Subsídio Social de Mobilidade.

A metodologia inicialmente proposta pelo Presidente da 14.ª Comissão consistia em proceder à discussão e votação na especialidade de todas as iniciativas em momento único, com elaboração de um guião de votações conjunto. Todavia, na sequência de requerimento apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista (GP PS), aprovado com os votos favoráveis do GP PS e do GP CH, foi deliberado que a discussão e votação, na especialidade, ocorreriam em dois momentos distintos: num primeiro, em 31 de março, seriam apreciadas e votadas as apreciações parlamentares ao Decreto-Lei n.º 1-A/2026; num segundo, em 8 de abril, seriam apreciadas e votadas as restantes iniciativas legislativas, já após o decurso do prazo fixado para a receção de contributos escritos.

O problema jurídico, nos termos em que foi apresentado, concretiza-se no risco de, por via desta metodologia fracionada, se virem a aprovar, num intervalo de uma semana, duas leis sucessivas que alteram o mesmo diploma base, com possíveis conflitos normativos e uma perceção de insegurança jurídica quanto ao regime do SSM. Acresce a isto a divergência metodológica quanto ao tratamento da Apreciação Parlamentar n.º 6/XVII/1, de iniciativa do GP PS, que este entende dever assumir precedência na tramitação.

O parecer pretende, assim, analisar juridicamente a metodologia adotada, à luz da Constituição e do Regimento da Assembleia da República, explicitar o problema, identificar as soluções

interpretativas possíveis e sustentar qual a solução que, do ponto de vista legislativo e de segurança normativa, se afigura como a mais adequada.

II. Enquadramento constitucional e regimental:

No plano constitucional, o instituto da apreciação parlamentar de atos legislativos encontra-se disciplinado no **artigo 169.º da Constituição**. Nos termos do **n.º 1**, os decretos-lei, com exceção dos aprovados no exercício da competência legislativa exclusiva do Governo, podem ser submetidos a apreciação da Assembleia da República, para efeitos de cessação de vigência ou de alteração, a requerimento de dez Deputados, nos trinta dias subsequentes à publicação, descontados os períodos de suspensão do funcionamento da Assembleia da República. Por sua vez, o **n.º 6** do mesmo artigo estabelece que **os processos de apreciação parlamentar de decretos-lei gozam de prioridade, nos termos do Regimento da Assembleia da República**.

Esta prioridade reflete a **competência legislativa concorrente entre Assembleia e Governo, tal como desenhada nos artigos 161.º, 164.º, 165.º e 198.º da Constituição**. O Governo dispõe de amplas competências legislativas próprias, podendo emitir decretos-lei em todas as matérias não reservadas à Assembleia, mas **a Assembleia mantém a faculdade de, num prazo curto, chamar a si a disciplina normativa adotada pelo Executivo, reponderando-a politicamente e modificando-a ou fazendo cessar a sua vigência.**

O **Tribunal Constitucional**, designadamente no **Acórdão n.º 545/2021**, debruçou-se detalhadamente sobre a natureza deste instituto. Aí se sublinha que, **quando a Assembleia procede à apreciação parlamentar de decretos-lei tendente à sua modificação, se desencadeia "um processo legislativo específico – não iniciado com um projeto de lei, mas sim com as propostas de alteração ao decreto-lei em apreciação – que se consuma numa lei, no caso de alguma proposta vir a ser definitivamente aprovada".**

Esta ideia é confortada pelo disposto no artigo 169.º, n.º 6, ao prever a **prioridade do processo de apreciação parlamentar**. No fundo, ainda que os decretos-lei não tenham qualquer eficácia provisória, estão «pendentes de condição; porém, não de condição suspensiva, e sim de condição resolutiva», pelo que o prazo se dirige à opção, «no caso de uma postura crítica ao decreto-lei, entre a utilização de dois processos constitucionais e regimentais para fazer cessar a sua vigência ou para o modificar» (*Jorge Miranda, Funções*, órgãos e atos do Estado, Lisboa, 1990, p. 510. No mesmo sentido, *Joaquim Freitas Rocha*, Constituição, ordenamento e conflitos normativos, Coimbra Editora, 2008, p. 650, e *Rita Calçada Pires*, "Da supremacia funcional da lei parlamentar", Estudos de Direito Público, org. *João Caupers* e *Jorge Bacelar Gouveia*, Âncora, 2006, p. 284).

A imposição de um prazo curto está também associada à particularidade do processo legislativo das apreciações parlamentares tendentes à alteração de um decreto-lei. Nestes casos, desencadeia-se «um processo legislativo específico – não iniciado com um Projeto de Lei, mas sim com as propostas de alteração ao Decreto-Lei em apreciação – que se consuma numa lei, no caso de alguma proposta vir a ser definitivamente aprovada» (*Gomes Canotilho* e *Vital Moreira*, cit., vol. II, p. 363). Isto é, trata-se de «um processo legislativo especial, reduzido ou centrado nas emendas propostas e não em todo o decreto-lei na especialidade» (*Jorge Miranda*, "Anotação ao art. 169.º", cit., p. 582).

O Regimento da Assembleia da República dá respaldo a esta especificidade constitucional: enquanto as iniciativas legislativas obedecem ao processo legislativo comum (artigos 119.º e seguintes do Regimento) – envolvendo a intervenção de uma comissão parlamentar para emissão de parecer e nota técnica (artigos 125.º e ss.), a audição das organizações representativas dos trabalhadores na legislação do trabalho (artigo 132.º), das associações das autarquias (artigo 133.º) e dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas (artigo 142.º), bem como a discussão na generalidade e na especialidade (artigo 147.º e ss.) –, **a apreciação parlamentar de decretos-lei constitui um processo legislativo especial (artigo 189.º e segs.). Quando a apreciação se dirige à alteração do decreto-lei, as propostas de alteração são imediatamente discutidas na especialidade, sem necessidade de emissão de pareceres ou notas técnicas (artigo 195.º do Regimento).**

Compreende-se, assim, a previsão de um processo legislativo simplificado. Estabelecendo a Constituição que a apreciação parlamentar de decretos-lei apenas ocorre nos 30 dias subsequentes à sua aprovação, todos os documentos e audições que presidiram à aprovação do ato legislativo do Governo podem ser tidos em conta na alteração das respetivas normas – ainda que se não dispensem audições constitucionalmente determinadas quanto às novas regras a introduzir (Acórdão n.º 167/2003). Acresce que a previsão constitucional da submissão de decretos-lei a apreciação parlamentar radica justamente no intuito de «permitir a AR intervir com presteza sobre a atividade legislativa do Governo, sem necessidade de recorrer ao seu poder legislativo (através de uma iniciativa legislativa formal tendente a revogação ou alteração do DL em causa)» (*Gomes Canotilho* e *Vital Moreira,* cit., vol. II, p. 364).

Em suma, **a apreciação parlamentar de atos legislativos tendente à respetiva alteração dirige-se a permitir à Assembleia da República, através de processo legislativo expedito, modificar normas que não estão ainda sedimentadas na ordem jurídica e que são objeto de uma postura crítica – por razões de mérito e conveniência – quanto às opções político-legislativas do Governo no momento da sua edição**. Na síntese de *Jaime Valle*, «parece ajustado que a sua iniciativa tenha de ocorrer num período de tempo determinado e relativamente curto, para reduzir ao mínimo indispensável os efeitos que esta situação de incerteza acarreta para a certeza e segurança jurídicas relativamente à subsistência dos decretos-leis» (A participação do Governo no Exercício da Função Legislativa, Coimbra Editora, 2004, p. 278).

No plano regimental, a regra geral quanto à discussão e votação na especialidade encontra-se prevista no artigo 150.º do Regimento da Assembleia da República, segundo o qual, salvo o disposto na Constituição e no próprio Regimento, a discussão e votação na especialidade cabem à comissão parlamentar competente em razão da matéria, devendo, em princípio, realizar-se no prazo de 90 dias a contar do despacho de baixa à comissão, prazo que pode ser fixado especificamente ou prorrogado pelo Presidente da Assembleia em casos de maior complexidade.

Particular relevo assume o regime dos projetos e propostas de lei sobre matérias idênticas. O artigo 140.º dispõe que, se até metade do prazo estabelecido para emitir relatório forem enviados

à comissão outros **projetos ou propostas de lei sobre a mesma matéria**, **a comissão deve fazer a sua apreciação conjunta**, sem prejuízo da emissão de relatório em separado. Por seu turno, o artigo 143.º, n.º 4, preceitua que, quando haja **projetos ou propostas de lei que versem matérias idênticas, a discussão e votação podem ser feitas em conjunto**. Por fim, o artigo 154.º-A admite que dois ou mais projetos ou propostas de lei aprovados na generalidade possam, no decurso da especialidade, ser **objeto de fusão num único texto final para votação final global**, mediante assentimento dos respetivos autores.

Estas normas, ainda que formuladas com referência expressa a projetos e propostas de lei, revelam a preocupação regimental em evitar tramitações paralelas, descoordenadas e potencialmente contraditórias de iniciativas que versem a mesma matéria, favorecendo uma apreciação conjunta e a convergência para textos finais unificados. Em nome da coerência e da inteligibilidade do ordenamento jurídico, a Assembleia deve evitar a proliferação de processos paralelos e fragmentados sobre o mesmo objeto, favorecendo a apreciação conjunta e a convergência para textos finais unificados.

Por outro lado, **o Regimento contém um conjunto de disposições específicas relativas à apreciação de decretos-lei, incluindo regras sobre o prazo de agendamento, a apreciação na generalidade e as consequências da revogação do decreto-lei pelo Governo**. Nos termos do disposto no artigo 195.º, n.º 1, "se não for aprovada a cessação da vigência do decreto-lei e tiverem sido apresentadas propostas de alteração, o decreto-lei, bem como as respetivas propostas, baixam à comissão parlamentar competente para proceder à discussão e votação na especialidade, salvo se a Assembleia deliberar a análise em Plenário"; e o n.º 6 prevê que, "se, requerida a apreciação, a Assembleia não se tiver pronunciado ou, havendo deliberado introduzir emendas, não tiver votado a respetiva lei até ao termo da sessão legislativa em curso, desde que decorridas 15 reuniões plenárias, considerar-se-á caduco o processo". **Essas normas refletem a natureza especial do processo de apreciação parlamentar, mas não contêm, tanto quanto resulta das disposições relevantes, uma exigência expressa de articulação temporal ou material com outras iniciativas legislativas que incidem sobre o mesmo diploma.**

III. Reconstrução da tramitação e do incidente metodológico na 14.ª Comissão:

De acordo com os elementos disponíveis, tudo converge no sentido de que **todas as iniciativas relativas ao SSM têm por objeto a alteração do Decreto-Lei n.º 37-A/2025, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 1-A/2026**. A divergência metodológica centra-se, essencialmente, na precedência que o GP PS entende dever ser reconhecida à Apreciação Parlamentar n.º 6/XVII/1, de sua iniciativa, relativamente às restantes iniciativas conexas.

As várias iniciativas desceram à 14.ª Comissão no final de fevereiro, após aprovação na generalidade em plenário de 18 de fevereiro. A partir daí, desencadearam-se alguns incidentes processuais, que importa reconstruir sumariamente, na medida em que revelam o contexto em que se formou a opção metodológica contestada.

Na reunião da 14.ª Comissão de 24 de fevereiro, o Deputado Carlos Pereira (PS) propôs a divisão do processo legislativo em dois momentos distintos. Na sua ótica, deveria avançar-se de imediato com a discussão na especialidade das apreciações parlamentares, em razão da sua urgência e enquadramento específico, remetendo para um segundo momento o tratamento das restantes iniciativas, designadamente as propostas de lei das Assembleias Legislativas Regionais, cuja tramitação seria mais extensa e permitiria alterações mais amplas. O objetivo declarado era acelerar a resolução do tema sem comprometer a qualidade do processo legislativo.

Na mesma reunião, o Deputado Alexandre Poço (PSD) contestou esta abordagem, considerando não fazer sentido dividir a análise da mesma matéria em fases distintas. Recordou que existira já um processo em curso relativo ao Projeto de Lei n.º 95/XVII/1 do PCP, também sobre o SSM, e advertiu que criar três fases separadas – uma para o projeto do PCP, outra para as apreciações parlamentares e uma terceira para as propostas das Assembleias Regionais – redundaria numa tramitação redundante e ineficiente. A solução que defendeu foi a de que, uma vez concluído o processo relativo ao projeto do PCP (cuja rejeição na especialidade veio, de facto, a verificar-se), todas as restantes iniciativas sobre a mesma matéria – apreciações parlamentares, propostas de

lei e demais projetos – fossem discutidas em conjunto, garantindo coerência, evitando confusão no debate e tornando o processo mais eficaz.

O Presidente da Comissão, na mesma ocasião, recordou a profusão de audições realizadas a propósito do projeto do PCP e procurou interpretar a vontade da Comissão, apontando a existência de condições para conjugar celeridade com salvaguarda da qualidade do texto legislativo. Sublinhou, porém, não poder impedir os Grupos Parlamentares de solicitar audições adicionais, nos termos do Regimento.

Na reunião de 3 de março, e perante a ausência de consenso quanto ao tratamento prioritário da Apreciação Parlamentar, o GP PS apresentou um requerimento sobre metodologia, no qual propunha uma tramitação particularmente célere para estas iniciativas: dispensa de audições presenciais, recolha de contributos escritos num prazo de três dias úteis e idêntico prazo para apresentação de propostas de alteração. Este requerimento foi aprovado pelos GP PS e CH, com os votos contra do PSD e da IL. O GP PSD manteve a posição de que não faria sentido segmentar o processo legislativo em dois momentos distintos.

O Presidente da Comissão chamou, então, a atenção para a responsabilidade da Mesa em assegurar que o texto legislativo final seja compreensível, frisando que, existindo audições, seria preferível que servissem todas as iniciativas relevantes em conjunto – apreciações parlamentares, propostas das Regiões Autónomas e projeto de lei do Chega – evitando duplicações futuras e protegendo a eficiência dos trabalhos. Manifestou discordância quanto à necessidade do requerimento, considerando que o Regimento já garante, simultaneamente, a tramitação célere e o direito dos Grupos Parlamentares a solicitar audições. Afirmou também que, além da necessidade de celeridade nas apreciações parlamentares, não existe uma prioridade formal absoluta entre iniciativas. Aceitou, ainda assim, a vontade política expressa e fixou prazo até 6 de março para apresentação de propostas de audições.

Na reunião de 12 de março, a Comissão apreciou pedidos de audição no âmbito das Apreciações Parlamentares. O GP PSD requereu a audição presencial de três entidades adicionais, não ouvidas

no contexto do projeto do PCP, justificando o pedido com a necessidade de esclarecer a exigência de declaração de não dívida na atribuição dos reembolsos. O coordenador do GP PS, Deputado Frederico Francisco, invocou o requerimento metodológico aprovado, sustentando que o processo deveria privilegiar contributos escritos com prazos curtos. O Presidente da Comissão enfatizou que o direito dos Grupos Parlamentares a solicitar audições presenciais integra o núcleo do processo legislativo e não pode ser limitado por deliberações que contrariem o Regimento, designadamente o artigo 103.º. Perante a posição divergente, decidiu avançar com o agendamento das audições.

Em reação, o coordenador do GP PS alertou para o risco de "bloqueios" ao processo legislativo por parte de minorias e admitiu recorrer a instâncias superiores, como a Conferência de Líderes. O Presidente recordou o histórico de consenso no seio da Comissão quanto à realização de audições, assinalando que esta seria a primeira situação em que tal consenso não se verificaria. Propôs a realização de uma reunião de Mesa e coordenadores para tentar ultrapassar o impasse e reafirmou que não acataria deliberações que limitassem direitos regimentais dos Grupos Parlamentares.

Ainda na mesma reunião, o Deputado Carlos Pereira (PS) solicitou a reabertura do ponto relativo às audições, defendendo que a decisão do Presidente de as realizar deveria ser sujeita a recurso para o plenário da Comissão, por alegada contrariedade ao requerimento aprovado. Anunciou a intenção do GP PS de recorrer dessa decisão à própria Comissão. O Presidente indeferiu o pedido, invocando que as audições são requeridas pelos Grupos Parlamentares e não objeto de votação. Pouco depois, o mesmo Deputado reiterou o pedido de sujeição a votação das audições presenciais a realizar até 25 de março, declarando que o seu Grupo Parlamentar recorreria à Conferência de Líderes caso tal não acontecesse. O Presidente reiterou que submeter a votação a realização de audições equivaleria a restringir um direito dos Grupos Parlamentares previsto no Regimento e na prática consolidada da Comissão.

As audições presenciais acabaram por realizar-se em 18 de março. Foi, entretanto, agendada a votação na especialidade das Apreciações Parlamentares para 31 de março e, em momento distinto, a votação das restantes iniciativas conexas para 8 de abril. Na reunião de 24 de março, o

GP PS solicitou ainda um conjunto de contributos escritos, com prazo de cinco dias, dirigidos às entidades relevantes, relativamente às duas propostas de lei das Regiões Autónomas e ao projeto de lei do Chega.

Este percurso evidencia dois elementos centrais para a análise jurídica. Por um lado, confirma que **todas as iniciativas incidem sobre o mesmo diploma e sobre a mesma realidade material**. Por outro lado, mostra que **a opção por segmentar o processo em dois momentos resulta de um requerimento metodológico de iniciativa de um Grupo Parlamentar, aprovado por maioria simples, contra a posição do Presidente e de outros Grupos Parlamentares que defendiam uma abordagem unitária**.

IV. Problema jurídico – segurança jurídica, prioridade da apreciação parlamentar e metodologia legislativa:

A questão que se coloca é saber, em primeiro lugar, se esta opção é compatível com a Constituição e com o Regimento e, em segundo lugar, se é a solução que melhor assegura a segurança normativa e a boa técnica legislativa.

Sob o ponto de vista jurídico-formal, é possível sustentar que a divisão em dois momentos é admissível. A Constituição não impõe que a apreciação parlamentar seja articulada temporalmente com outras iniciativas legislativas sobre a mesma matéria; limita-se a conferir-lhe prioridade no âmbito da agenda legislativa, o que é, aliás, reafirmado pelo n.º 6 do artigo 169.º da CRP. **O Regimento, por seu lado, apenas determina a apreciação conjunta de projetos e propostas de lei sobre matérias idênticas, não aludindo expressamente à articulação destes com processos de apreciação parlamentar, que seguem um regime próprio**.

Ainda que a Conferência de Líderes, em termos gerais, entenda que não devem ser arrastadas outras iniciativas nos agendamentos de apreciações parlamentares, por se

tratar de um processo legislativo com regras próprias, no caso concreto em análise essa discussão conjunta em Plenário foi expressamente acordada.

Com efeito, da **Súmula da Conferência de Líderes n.º 14/XVII** resulta que, relativamente à ordem do dia de 18 de fevereiro, fixada potestativamente pelo GP PS com a discussão da Apreciação Parlamentar n.º 6/XVII/1.ª (PS) ao Decreto-Lei n.º 1-A/2026, o Presidente da Assembleia da República relembrou que as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas também tinham requerido o agendamento potestativo, para fevereiro, das Propostas de Lei n.ºs 51/XVII/1.ª (ALRAA) e 55/XVII/1.ª (ALRAM), que visam alterar o mesmo Decreto-Lei n.º 37-A/2025, de 24 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 1-A/2026, de 6 de janeiro, com votação na generalidade no mesmo dia, nos termos do artigo 169.º do Regimento. O GP PS concordou que essas propostas de lei fossem incluídas no mesmo ponto da ordem do dia, por forma a compatibilizar, excecionalmente, ambos os direitos potestativos, e aceitou, ainda, o arrastamento da Apreciação Parlamentar n.º 7/XVII/1.ª (CH) sobre o mesmo Decreto-Lei.

Fica assim claro que, ao nível do Plenário, foi deliberadamente assumida uma solução de discussão conjunta, na generalidade, de todas as iniciativas com o mesmo objeto normativo – o que reforça a expectativa de que, na fase subsequente da especialidade, se preserve a mesma lógica de tratamento coordenado, em nome da coerência e da inteligibilidade do processo legislativo.

Aqui chegados, uma primeira leitura possível, mais estrita, leva a concluir que a discussão conjunta de apreciações parlamentares com projetos e propostas de lei não se impõe como exigência jurídica, mas apenas como opção metodológica. Nesta perspetiva, a metodologia adotada pela Comissão cumpre a prioridade constitucional dos processos de apreciação parlamentar e não contraria qualquer norma regimental expressa, embora seja suscetível de crítica por potenciar a dispersão e fragmentação das soluções normativas sobre o mesmo diploma.

A segunda interpretação, mais exigente, resultaria de uma leitura sistemática e teleológica do Regimento, sublinhando que o princípio da apreciação conjunta de iniciativas sobre matérias

idênticas, consagrado para projetos e propostas de lei, exprime uma preocupação de coerência, racionalidade e eficiência na condução do processo legislativo, que deverá ser estendida, por analogia, aos processos de apreciação parlamentar quando estes se dirigem a alterar o mesmo diploma e a regular a mesma realidade material. Nessa ótica, a separação artificial, no tempo, de duas frentes legislativas sobre o mesmo regime substantivo revelar-se-ia contrária ao espírito do Regimento e, mediatamente, às exigências de certeza e segurança jurídicas que a Constituição protege.

Importa, todavia, reconhecer **que a letra dos artigos 140.º, 143.º e 154.º-A do Regimento é restritiva, referindo apenas "projetos e propostas de lei" e não incluindo, expressamente, as apreciações parlamentares**. A extensão analógica destas normas aos processos de apreciação parlamentar, erigindo a discussão conjunta em verdadeira obrigação jurídica, seria discutível. **Parece-nos, assim, mais prudente reconduzir a discussão conjunta à categoria de melhor prática legislativa do que à de requisito de validade formal do procedimento.**

Do ponto de vista constitucional, a questão central não é tanto a da conformidade formal da metodologia escolhida com o artigo 169.º da CRP, mas sim a da sua compatibilidade com o princípio da certeza e segurança jurídicas, e com a função de estabilização normativa que a apreciação parlamentar deve desempenhar.

O Tribunal Constitucional, no já referido Acórdão n.º 545/2021, salienta que o prazo curto e a prioridade dos processos de apreciação parlamentar visam precisamente evitar que a subsistência de normas governamentais sujeitas a crítica se prolongue numa situação de incerteza. O objetivo é que, num período relativamente breve, a Assembleia esclareça se mantém, modifica ou faz cessar a vigência do decreto-lei, reduzindo assim a incerteza sobre o direito aplicável.

A metodologia agora adotada, ao segmentar a intervenção parlamentar em dois momentos distintos, separados por uma semana, relativos à mesma realidade normativa, parece afastar-se dessa finalidade. A aprovação de uma primeira lei, resultante das apreciações

parlamentares, alterando o Decreto-Lei n.º 37-A/2025 (via Decreto-Lei n.º 1-A/2026) em 31 de março, seguida da aprovação, em 8 de abril, de uma segunda lei, proveniente das propostas e projeto de lei, que volta a alterar o mesmo diploma base, cria, inevitavelmente, um período de instabilidade normativa. Nesse período, o regime encontra-se sujeito a alterações sucessivas, potencialmente sobre os mesmos preceitos, exigindo do intérprete o recurso a critérios de especialidade e cronologia para resolver conflitos de normas.

Nesta perspetiva, **a discussão e votação conjuntas na especialidade de todas as iniciativas sobre o Subsídio Social de Mobilidade – quer as decorrentes das apreciações parlamentares, quer as provenientes das propostas e projeto de lei – são não apenas uma solução de conveniência procedimental, mas a metodologia que mais plenamente realiza as exigências constitucionais de segurança jurídica e de racionalidade do processo legislativo. Ao concentrar num único momento a reponderação parlamentar do regime, a Assembleia minimiza o período de incerteza, evita a proliferação de leis de alteração sucessivas e facilita a construção de um texto final coerente.**

Acresce que o próprio Regimento, ao exigir a apreciação conjunta de projetos e propostas de lei sobre matérias idênticas e ao admitir a fusão de textos na especialidade, revela a preocupação de evitar "legislar às fatias" sobre o mesmo objeto. Embora tais disposições não sejam literal e diretamente aplicáveis às apreciações parlamentares, a sua *ratio* deve iluminar a condução do processo legislativo em situações complexas como a presente.

Por outro lado, é relevante notar que a metodologia em dois tempos não decorre de uma imposição constitucional. O artigo 169.º da CRP confere prioridade às apreciações parlamentares, mas não proíbe que, uma vez desencadeado esse processo, a Assembleia articule, no plano da especialidade, as propostas de alteração daí resultantes com as soluções constantes de projetos e propostas de lei pendentes sobre o mesmo diploma. A prioridade pode ser inteiramente respeitada, por exemplo, garantindo que a discussão na generalidade e a abertura da especialidade dos processos de apreciação parlamentar ocorram de

forma célere, sem que isso impeça a elaboração de um guião de votações conjunto na fase subsequente.

Importa ainda sublinhar a distinção, corretamente assinalada pelo Presidente da 14.ª Comissão, entre prioridade e precedência absoluta. O artigo 169.º, n.º 6, CRP, ao atribuir prioridade aos processos de apreciação parlamentar, não os coloca acima de todas as demais iniciativas legislativas em termos de precedência rígida, mas impõe a sua tramitação célere e preferencial nos termos do Regimento.

Nada impede, porém, que, na fase de especialidade, as propostas de alteração originadas na apreciação parlamentar, desde que limitadas à matéria do respetivo decreto-lei, sejam articuladas com propostas de lei e projetos sobre o mesmo diploma, em ordem à construção de um texto final coerente. **Isto sem prejuízo de dever ser escrutinável o resultado da votação das propostas de alteração de cada iniciativa, cfr. o disposto no n.º 5 do artigo 195.º do Regimento, sobre a publicação, em Diário da República, de uma declaração relativa à rejeição das propostas de alteração apresentadas no âmbito de uma apreciação parlamentar.**

Entender a prioridade como exclusão de qualquer articulação metodológica com outras iniciativas seria desfigurar a função do instituto e esvaziar, na prática, as regras regimentais sobre apreciação conjunta.

Tudo isto permite concluir que, no nosso entendimento, **a opção por dois momentos distintos, embora formalmente compatível com o texto constitucional e regimental, não é a que melhor serve a função estabilizadora da apreciação parlamentar nem o princípio da segurança jurídica.**

A solução de discussão e votação na especialidade num único momento apresenta-se, do ponto de vista legislativo, como metodologicamente superior.

É este, sem prejuízo das competências próprias das comissões parlamentares, o nosso parecer.

O Presidente da Assembleia da República

José Pedro Aguiar-branco (Assinatura Qualificada)

Assinado de forma digital por José Pedro Aguiar-branco (Assinatura Qualificada)
Dados: 2026.03.31 10:04:24 +01'00'

José Pedro Aguiar-Branco

Palácio de São Bento, 31 de março de 2026