

Projeto de Lei n.º 658/XIV/2.ª (PCP)

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.

Data de admissão: 02 de fevereiro de 2021

Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto (8.ª)

Índice

I. ANÁLISE DA INICIATIVA

II. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

III. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS FORMAIS

IV. ANÁLISE DE DIREITO COMPARADO

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VI. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborado por: Luísa Colaço (DILP), Patrícia Pires e Lia Negrão (DAPLEN), Paula Faria (BIB), Ana Cláudia Cruz, Vanessa Louro, Inês Cadete e Filipe Luís Xavier (DAC).

Data: 18 de fevereiro de 2021

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Com a presente iniciativa visam os proponentes proceder à oitava alteração ao [Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho](#), que *estabelece o novo regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário e de formadores e técnicos especializados*, considerando que a definição das condições a partir das quais se torna obrigatória a vinculação é um dos aspetos essenciais para a estabilização do corpo docente e para a própria dignificação do trabalho destes profissionais.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho regula os concursos para seleção e recrutamento do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e de formadores e técnicos especializados e estabelece procedimentos relativos à mobilidade de profissionais colocados nos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário na dependência do Ministério da Educação¹.

Esta matéria integra o quadro geral do sistema educativo, estabelecido na [Lei de Bases do Sistema Educativo](#)². De acordo com os princípios gerais das carreiras de pessoal docente e de outros profissionais da educação estabelecidos por este diploma, estes profissionais «têm direito a retribuição e carreira compatíveis com as suas habilitações e responsabilidades profissionais, sociais e culturais», devendo a sua progressão na carreira estar ligada «à avaliação de toda a atividade desenvolvida, individualmente ou em grupo, na instituição educativa, no plano da educação e do ensino e da prestação de outros serviços à comunidade, bem como às qualificações profissionais, pedagógicas e científicas» (n.ºs 1 e 2 do [artigo 39.º](#)).

Por sua vez, o Estatuto da Carreira Docente dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril](#) (doravante designado apenas «Estatuto da Carreira Docente»),

¹ [Artigo 1.º](#) do decreto-lei.

² [Lei n.º 46/86, de 14 de outubro](#), alterada pelas Leis n.ºs 115/97, de 19 de setembro, 49/2005, de 30 de agosto e 85/2009, de 27 de agosto.

estabelece um conjunto de direitos e deveres aplicáveis ao pessoal docente³, bem como normas sobre formação, recrutamento e seleção, quadros de pessoal, regimes de vinculação, carreira, remunerações, mobilidade, condições de trabalho, férias, faltas, regime disciplinar e aposentação.

O Estatuto da Carreira Docente sofreu, ao longo da sua vigência, quinze alterações, constando a versão consolidada do diploma do [Decreto-Lei n.º 41/2012, de 21 de fevereiro](#), atualizado de acordo com as últimas alterações.

O projeto de lei em apreciação propõe, no artigo 5.º, a criação de grupos de recrutamento de teatro e de intervenção precoce (n.ºs 2 e 3). A matéria relativa aos grupos de recrutamento encontra-se regulada pelo [Decreto-Lei n.º 27/2006, de 10 de fevereiro](#)⁴, que cria e define os grupos de recrutamento para efeitos de seleção e recrutamento do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário⁵. Em termos de regulamentação, destaca-se a [Portaria n.º 260-A/2014, de 15 de dezembro](#), que regula a aquisição de qualificação profissional para a docência nos grupos de recrutamento que já detenham, ou venham a obter, formação certificada no domínio do ensino de inglês no 1.º ciclo do ensino básico.

A iniciativa prevê ainda, no artigo 6.º, uma revisão do âmbito geográfico dos quadros de zona pedagógica. Os quadros de zona pedagógica estão previstos no [artigo 27.º](#) do Estatuto da Carreira Docente⁶, encontrando-se o seu regime jurídico desenvolvido pelo [Decreto-Lei n.º 384/93, de 18 de novembro](#)⁷ e regulamentado por diversas portarias do Governo, de entre as quais se destacam as seguintes:

³ Cfr. o [artigo 1.º](#) relativo ao âmbito subjetivo de aplicação do diploma.

⁴ Alterado pelo [Decreto-Lei n.º 176/2014, de 12 de dezembro](#), e pelo [Decreto-Lei n.º 16/2018, de 7 de março](#).

⁵ O decreto-lei define como grupo de recrutamento «a estrutura que corresponde a habilitação específica para lecionar no nível de ensino, disciplina ou área disciplinar da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário» ([artigo 1.º](#)).

⁶ Nos termos da referida norma, os quadros de zona pedagógica «destinam-se a facultar a necessária flexibilidade à gestão dos recursos humanos no respetivo âmbito geográfico e a assegurar a satisfação de necessidades não permanentes dos estabelecimentos de educação ou de ensino, a substituição dos docentes dos quadros de agrupamento ou de escola, as atividades de educação extraescolar, o apoio a estabelecimentos de educação ou de ensino que ministrem áreas curriculares específicas ou manifestem exigências educativas especiais, bem como a garantir a promoção do sucesso educativo.»

⁷ Alterado pelos Decretos-Leis n.º [16/96, de 8 de março](#), [15-A/99, de 19 de janeiro](#), [5-A/2001, de 12 de janeiro](#), [35/2003, de 27 de fevereiro](#), [20/2006, de 31 de janeiro](#), e [15/2007, de 19 de janeiro](#).

- A [Portaria n.º 216/2002, de 12 de março](#), que atualiza o número de vagas dos quadros de zona pedagógica dos estabelecimentos de educação e de ensino não superior;
- A [Portaria n.º 303/2004, de 20 de março](#), que procede à transição dos educadores de infância e professores do 1.º ciclo do ensino básico para os quadros de zona pedagógica;
- A [Portaria n.º 156-B/2013, de 19 de abril](#), que procede à extinção dos quadros de zona pedagógica existentes, criando novos quadros; e
- A [Portaria n.º 129-C/2017, de 6 de abril](#), que fixa o número de vagas apuradas por quadros de zona pedagógica e por grupo de recrutamento.

II. Enquadramento parlamentar

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

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

[Projeto de Lei n.º 682/XVI/2.ª \(BE\)](#) - Programa extraordinário de vinculação dos docentes com 5 ou mais anos de serviço;

[Projeto de Lei n.º 660/XVI/2.ª \(PCP\)](#) - Abertura de concurso para a vinculação extraordinária do pessoal docente das componentes técnico-artístico especializado para o exercício de funções nas áreas das artes visuais e dos audiovisuais, nos estabelecimentos públicos de ensino;

[Projeto de Lei n.º 657/XVI/2.ª \(PCP\)](#) - Vinculação extraordinária de todos os docentes com cinco ou mais anos de serviço até 2022;

[Projeto de Resolução n.º 846/XIV/2.ª \(BE\)](#) - Pela vinculação extraordinária dos docentes de técnicas especiais;

[Projeto de Resolução n.º 94/XIV/2.ª \(CDS-PP\)](#) - Recomenda ao Governo a criação de um grupo de recrutamento de docentes na área da intervenção precoce na infância.

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

A consulta à AP devolve os seguintes antecedentes sobre matéria conexa:

Nº	Título	Data	Autor	Votação	Publicação
XIV/1.ª – Projeto de Resolução					
209	Pela criação de um regime de vinculação e integração na carreira dos docentes da área do teatro e criação do respectivo grupo de recrutamento	2020-01-29	PAN	Rejeitado Contra: PS Abstenção: PSD, CDS-PP, IL A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, JOACINE KATAR MOREIRA (L)	[DAR II série A N.º44/XIV/1 2020.01.31 (pág. 97-98)]
182	Pela criação de um grupo de recrutamento da área do teatro	2019-12-26	BE	Rejeitado Contra: PS Abstenção: PSD, CDS-PP, IL A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, JOACINE KATAR MOREIRA (L)	[DAR II série A N.º35/XIV/1 2019.12.30 (pág. 2-3)]
171	Recomenda ao Governo que crie o Grupo de Recrutamento nas áreas da Expressão Dramática e do Teatro	2019-12-13	PCP	Rejeitado Contra: PS Abstenção: PSD, CDS-PP, IL A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, JOACINE KATAR MOREIRA (L)	[DAR II série A N.º29/XIV/1 2019.12.13 (pág. 22-22)]

A [Petição n.º 598/XIII/4.ª](#) - *Solicitam a adoção de medidas com vista à vinculação e integração na carreira de docente da área de Teatro e a criação do respetivo grupo de recrutamento* deu origem às iniciativas descritas acima, tendo sido discutida conjuntamente com estas. A gravação da audição dos peticionários pela Comissão encontra-se disponível na [página da petição](#), onde se encontra igualmente a documentação entregue pelos peticionários.

Nº	Título	Data	Autor	Votação	Publicação
XIV/1.ª – Projeto de Resolução					
207	Pela criação de um Grupo de Recrutamento da Intervenção Precoce	2020-01-29	PAN	Aprovado A Favor: PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, IL, CH, JOACINE KATAR MOREIRA (L) Contra: PS	Resolução da Assembleia da República
173	Recomenda ao Governo que crie o Grupo de Recrutamento na área da Intervenção Precoce	2019-12-13	PCP	Aprovado A Favor: PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, IL, CH, JOACINE KATAR MOREIRA (L) Contra: PS	Resolução da Assembleia da República
105	Pela criação de um grupo de recrutamento de intervenção precoce	2019-11-22	BE	Aprovado A Favor: PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, IL, CH, JOACINE KATAR MOREIRA (L) Contra: PS	Resolução da Assembleia da República

A [Petição n.º 616/XIII/4.ª](#) - *Solicitam a criação de um Grupo de Recrutamento da Intervenção Precoce* deu origem às iniciativas descritas acima, tendo sido discutida conjuntamente com estas. A gravação da audição dos peticionários pela Comissão encontra-se disponível na [página da petição](#), onde se encontra igualmente a documentação entregue pelos peticionários.

Nº	Título	Data	Autor	Votação	Publicação
XIII/3.ª - Projeto de Deliberação					
20	Solicita ao Conselho Nacional de Educação um estudo aprofundado sobre as principais opções para um regime de seleção e de recrutamento do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário	2018-06-12	PS	Aprovado A Favor: PS, PAN Abstenção: PSD, BE, CDS-PP, PCP, PEV	[DAR II série A N.º145/XIII/3 2018.07.25 (pág. 8-8)]
XIII/3.ª - Projeto de Resolução					
1174	Recomenda ao Governo a melhoria do regime de recrutamento e mobilidade dos docentes da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário	2017-12-07	BE	Rejeitado Contra: PSD, PS, CDS-PP A Favor: BE, PCP, PEV, PAN	[DAR II série A N.º38/XIII/3 2017.12.09 (pág. 45-46)]
XIII/3.ª - Projeto de Lei					
607	Procede à sétima 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	2017-09-15	PCP	Rejeitado Contra: PSD, PS, CDS-PP Abstenção: PAN A Favor: BE, PCP, PEV	[DAR II série A N.º38/XIII/3 2017.12.09 (pág. 3-12), Novo texto do PJR]
XIII/2.ª - Apreciação Parlamentar					
35	Decreto-Lei n.º 28/2017, de 15 de março, que "procede à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 132/2012, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 83-A/2014, de 23 de maio, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 9/2016, de 7 de março, e pela Lei n.º 12/2016, de 28 de abril, que estabelece o regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário"	2017-04-13	BE	Caducou	[DAR II série B N.º41/XIII/2 2017.04.21 (pág. 10-11)]
33	Decreto-Lei n.º 28/2017, de 15 de março, que "procede à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 83 -A/2014, de 23 de maio, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 9/2016, de 7 de março, e pela Lei n.º 12/2016, de 28 de abril, que estabelece o regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário"	2017-03-24	PCP	Caducou	[DAR II série B N.º36/XIII/2 2017.03.31 (pág. 3-4)]
XIII/2.ª - Projeto de Resolução					
560	Recomenda ao Governo a vinculação dos docentes contratados de acordo com o previsto na Diretiva 1999/70/CE	2016-12-06	BE	Rejeitado Contra: PSD, PS, CDS-PP A Favor: BE, PCP, PEV, PAN	[DAR II série A N.º38/XIII/2 2016.12.06 (pág. 68-70)]
XIII/1.ª - Projeto de Lei					
278	Propõe um regime de vinculação dos docentes na carreira	2016-07-04	PCP	Rejeitado Contra: PSD, PS, CDS-PP A Favor: BE, PCP, PEV, PAN	[DAR II série A N.º106/XIII/1 2016.07.05 (pág. 11-15)]

III. Apreciação dos requisitos formais

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

A iniciativa em apreciação é apresentada por dez Deputados do 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](#) (CRP) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), 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 CRP e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a CRP ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A iniciativa, em várias das suas normas, parece poder traduzir, em caso de aprovação, um aumento de despesas do Estado. Porém, uma vez que a iniciativa prevê a sua produção de efeitos com “o Orçamento de Estado subsequente”, parece-nos estar acautelado o cumprimento do limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 120.º do RAR e, igualmente, no n.º 2 do artigo 167.º da CRP, designado “leitravão”.

O n.º 2 do seu artigo 8.º, refere que o Governo deverá criar condições para que a presente lei produza efeitos em 2021, “considerando a disponibilidade orçamental para

o ano económico”, mas tal parece não colidir com a lei-travão, uma vez que parece configurar uma mera recomendação.

A Portaria n.º 172/2017, de 30 de junho, é incluída na norma revogatória, constante do n.º 2 do artigo 7.º da iniciativa, sem que se tenha procedido à revogação da respetiva norma habilitante. Uma vez que a Portaria acima identificada foi emitida ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 66.º do Estatuto da Carreira dos Docentes, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril, que estabelece que “o Ministro da Educação, por portaria, fixará as condições em que poderá ser autorizado o recurso à permuta”, a não revogação da norma habilitante poderá “constituir uma apropriação indevida da esfera de atuação do poder administrativo” e pode consubstanciar uma “inconstitucionalidade material por violação do princípio da separação de poderes”, tal como clarificado no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 214/2011.

Citando ainda o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 24/98, “também para quem entenda que, podendo haver, em determinadas situações, reservas específicas de regulamentação detidas pelo Governo, mas que, porém, ainda nelas não é totalmente vedada uma atuação legislativa por parte da Assembleia da República, contanto que o Parlamento, ao efetuar-la, revogue, derogue ou abrogue, direta ou implicitamente, a competência de regulamentação que, nessas situações, se encontrava deferida ao Governo [...]”.

Estando em causa uma alteração ao regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário, que envolve, nomeadamente, aspetos da sua contratação, justifica-se que a comissão parlamentar competente promova a apreciação pública da iniciativa, nos termos e para os efeitos do artigo 134.º do RAR.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 2 de fevereiro de 2021, data em que foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto (8.ª), por despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária do dia 3 de fevereiro.

- **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 - “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” - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Todavia, em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Através da consulta do Diário da República Eletrónico verificou-se que o Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 146/2013, de 22 de outubro, pela Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 83-A/2014, de 23 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 9/2016, de 7 de março, pela Lei n.º 12/2016, de 28 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 28/2017, de 15 de março e pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, pelo que, em caso de aprovação, esta será de facto a sua oitava alteração.

Encontra-se assim respeitado o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, segundo o qual “os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”. No entanto, uma vez que no artigo 1.º do projeto de lei, para além dos diplomas que alteram o Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, também é referido o número de ordem da alteração, torna-se dispensável colocar o mesmo no título.

Assim, sugere-se a seguinte alteração ao título: **“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”**.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da CRP, 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 projeto de lei estabelece no n.º 1 do seu artigo 8.º que a sua entrada em vigor ocorrerá “no dia seguinte à sua publicação”, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que 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.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa não prevê a sua regulamentação; no entanto estabelece, no n.º 1 do artigo 4.º, que o “Governo, através do Ministério da Educação procede, no prazo de 30 dias da aprovação da presente lei, ao levantamento de todos os docentes que não se encontrem no escalão remuneratório correspondente ao tempo de serviço efetivamente prestado”, e, no n.º 2 do mesmo artigo, que o Governo aprovará o reposicionamento referido “até ao final do ano letivo subsequente à aprovação da presente lei”.

O n.º 1 do artigo 5.º, prevê a criação de grupos de recrutamento. Não é explícito se se refere aos grupos de recrutamento criados pelos n.ºs 2 e 3 ou a outros a criar pelo Governo.

No artigo 6.º, estabelece-se a obrigatoriedade de o Governo proceder, “no prazo de 90 dias, à revisão do âmbito geográfico dos quadros de zona pedagógica com vista à sua redução, realizando os indispensáveis processos negociais com as estruturas sindicais”.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) estabelece no seu artigo 9.º que: «Na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de [...] um elevado nível de educação [e] formação». Além disso, a [Carta dos Direitos Fundamentais da UE](#), que possui o mesmo

valor jurídico dos Tratados (artigo 6.º do [Tratado da União Europeia](#) (TUE), determina que «Todas as pessoas têm direito à educação» (artigo 14.º).

Destarte, a UE colabora com os Estados-Membros para reforçar a qualidade do ensino e da aprendizagem e melhorar o apoio às [profissões docentes](#), facilitando o intercâmbio de informações e experiências entre responsáveis políticos.

Os conhecimentos, [competências](#) e atitudes dos professores e dirigentes escolares são de grande importância. A sua qualidade e profissionalismo têm um efeito direto nos resultados da aprendizagem dos alunos.

Dado que desempenham um papel fundamental como garantes de um [ensino de elevada qualidade](#) dirigido a todos os alunos, os professores, dirigentes escolares e formadores de professores precisam de desenvolver continuamente as suas competências. É fundamental assegurar a qualidade da sua formação profissional, tanto inicial como contínua, assim como o acesso a apoio adequado ao longo de toda a sua vida profissional.

De forma a apoiar a elaboração de políticas adequadas para as profissões docentes, foi criado um [grupo de trabalho da UE](#), composto por representantes dos ministérios da Educação e de organizações de partes interessadas de toda a UE, reúne-se regularmente para examinar políticas específicas relativas aos professores e dirigentes escolares, debater desafios comuns e partilhar boas práticas.

Na sua Comunicação «[Desenvolvimento das escolas e um ensino de excelência para um melhor começo de vida](#)», a Comissão identifica os desafios que as escolas e o ensino enfrentam na UE e descreve de que forma a UE pode apoiar os seus países a reformar os sistemas de ensino escolar que enfrentam esses desafios. São três os domínios em que a UE pode ajudar a dar resposta aos desafios:

- Desenvolver escolas melhores e mais inclusivas;
- Apoiar os professores e os diretores das escolas, com vista a alcançar a excelência no ensino e na aprendizagem, incluindo tornar as carreiras docentes mais apelativas;
- Tornar a governação dos sistemas de ensino nas escolas mais eficaz, equitativa e eficiente.

No relatório da Eurydice intitulado «[A Carreira Docente na Europa: Acesso, Progressão e Apoios](#)», no seu capítulo 2.3.3 referente a Tipos de contratos de trabalho para professores com habilitação profissional para a docência é referido que «em alguns sistemas educativos, os professores com habilitação para a docência são recrutados com contratos a prazo no início da sua carreira. Para obter um contrato por tempo indeterminado, devem geralmente cumprir condições específicas, como por exemplo, concluir com êxito o período probatório ou a fase de indução. Em dois países, é tida em conta a duração da experiência profissional. Na Bélgica (Comunidade francófona), é proposto um contrato por tempo indeterminado aos professores que cumpriram entre 600 e 700 dias letivos e que ocupam um posto permanente, enquanto na Áustria, após um período máximo de cinco anos de serviço, é oferecido ao professor um contrato por tempo indeterminado.»

No [Estudo da Comissão sobre medidas estratégicas destinadas a melhorar a atratividade da profissão docente na Europa, Volume 1](#), o ponto 2.1 apresenta como uma das suas recomendações *Melhorar os métodos de recrutamento de professores*, o ponto 2.6 *Desenvolver a mobilidade profissional e geográfica (europeia) de Professores* e o ponto 2.9. *Melhorar as condições de trabalho*.

Por outro lado, a [Diretiva 1999/70/CE](#), respeitante ao acordo-quadro com a Confederação Europeia dos Sindicatos (CES), a União das Confederações da Indústria e dos Empregadores da Europa (UNICE) e o Centro Europeu das Empresas Públicas (CEEP), relativo a contratos de trabalho a termo, procurava a sua aplicação por parte dos parceiros sociais, devendo os Estados-Membros tomar as medidas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva.

O acordo-quadro destacava o papel dos parceiros sociais na estratégia europeia para o emprego, com o objetivo de proporcionar uma maior flexibilidade do tempo de trabalho e maior segurança dos trabalhadores. Foram assim estabelecidos os princípios gerais e requisitos mínimos relativos aos contratos de trabalho a termo, devendo estes ter em conta a realidade e especificidade das situações nacionais, setoriais e sazonais, reconhecendo-se também que, apesar desta regulamentação, os contratos de trabalho sem termo continuariam a ser a forma mais comum de relação laboral.

O principal objetivo deste acordo prendia-se com a melhoria da «qualidade do trabalho sujeito a contrato a termo, garantindo a aplicação do princípio da não discriminação, evitando os abusos decorrentes da utilização de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo».

Entendia-se neste regime por «trabalhador contratado a termo» o trabalhador «titular de um contrato de trabalho ou de uma relação laboral concluído diretamente entre um empregador e um trabalhador cuja finalidade fosse determinada por condições objetivas» tais como uma data concreta, uma tarefa específica ou um certo acontecimento.

O acordo-quadro atribuía ainda aos Estados-Membros, após consulta dos parceiros sociais e «de acordo com a lei, acordos coletivos ou práticas nacionais», a possibilidade de incluir medidas que evitassem os abusos nesta prática, sobretudo no que respeita às razões objetivas que justificam a renovação de contratos a termo, a sua duração máxima e número máximo de renovações.

Em 2006, a Comissão Europeia lançou o [Livro Verde](#) intitulado «Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI», referindo a evolução do mercado de trabalho europeu, ligada ao progresso tecnológico, intensificação da concorrência e evolução da procura dos consumidores, refletindo-se na organização do trabalho e dando origem à proliferação de situações atípicas.

O Livro Verde aludia a preocupações como as transições profissionais, a insegurança jurídica, o trabalho prestado através de agências de trabalho temporário, a duração do tempo de trabalho, bem como a mobilidade de trabalhadores e o trabalho não declarado. Sublinhava ainda a melhoria das condições relativas aos contratos a termo, tempo parcial, temporário e sazonal.

Não obstante, apesar da aplicação do acordo-quadro, preocupações relativamente à aplicação dos contratos a termo continuam a surgir, com destaque para o recurso a contratos a termo sucessivos, que cobrem necessidades permanentes. O Tribunal de Justiça da União Europeia reconheceu, num [acórdão](#) de 2016, que «o acordo-quadro impõe aos Estados-Membros que prevejam nas suas legislações, para prevenir a utilização abusiva dos contratos de trabalho a termo e mediante os meios que

entendam, pelo menos um dos três pontos seguintes: 1) as razões objetivas que justifiquem a renovação do contrato de trabalho a termo; 2) a duração máxima total dos contratos a termo que podem ser celebrados sucessivamente e 3) o número de renovações possíveis de tais contratos e que a razão objetiva [para celebração de contrato de trabalho a termo] deve poder justificar concretamente a necessidade de cobrir necessidades temporárias e não necessidades permanentes».

Em processos apensos ([C-184/15](#) e [C-197/15](#)), o Tribunal entende ainda que as autoridades nacionais devem prever medidas adequadas e suficientemente efetivas e dissuasivas para prevenir e sancionar os abusos verificados tanto nos contratos de trabalho a termo sujeitos às regras de direito privado como aos sujeitos ao direito administrativo.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

- ESPANHA**

A [Lei Orgânica n.º 2/2006, de 3 de maio](#)⁸, que se apresenta como o corpo de normas que estabelece as bases do sistema educativo Espanhol, dispõe sobre os requisitos para ingresso no corpo docente ([disposición adicional novena](#)), bem como sobre a forma de ingresso e a progressão na carreira docente ([disposición adicional duodécima](#)).

Sem prejuízo, este diploma determina que cabe ao Governo regulamentar as bases do estatuto dos funcionários públicos docentes em aspetos básicos necessários à existência de quadro comum ([disposición adicional sexta](#)), bem como prevê um regime transitório para o ingresso na função pública docente durante os anos de implementação da lei ([disposición transitoria decimoséptima](#)).

Considerando estas disposições, foi aprovado o [Decreto Real n.º 276/2007, de 23 de fevereiro](#)⁹, que aprova o regulamento de ingresso, acesso e aquisição de novas especialidades nos corpos docentes, a que se refere Lei Orgânica n.º 2/2006, de 3 de

⁸ Texto consolidado, disponível em www.boe.es.

⁹ Texto consolidado, disponível em www.boe.es.

maio, e que regula o regime transitório de ingresso *supra* mencionado. Este Decreto Real regulamenta o procedimento de ingresso em todas as suas fases, dispondo sobre aspetos como a composição dos órgãos de seleção, os métodos de seleção ou o sistema de classificação.

Por fim, cumpre dar nota de que o regime de mobilidade na carreira docente se encontra regulado no [Decreto Real n.º 1364/2010, de 29 de outubro](#)¹⁰, determinando-se a abertura bienal de concursos de transferências ([artigo 7.º](#)).

FRANÇA

As bases do sistema educativo francês estão consignadas no [Código da Educação](#), dispondo-se, no livro IX da 4.ª Parte da Parte Legislativa, relativamente ao corpo docente. À luz do artigo [L911-2](#), a admissão de professores depende de recrutamento, sendo este realizado com base num plano ([Plan national de formation](#)) que é publicado, todos os anos, pelo ministro competente pelos assuntos do ensino (atualmente o [Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports](#)) e que cobre um período de cinco anos, estando sujeito a revisão anual.

Por seu turno, no artigo [L911-7](#) prevê-se que as escolas possam selecionar professores através de contratos a termo não renováveis, tendo em conta a formação e experiência dos candidatos. Tais contratos são denominados de «contratos de associação à escola», possuindo a natureza de contratos de direito público e sendo as remunerações devidas pelas atividades contratadas pagas pelo Estado.

Note-se que o ensino escolar francês é composto por estabelecimentos de ensino de primeiro grau (*École maternelle* e *École élémentaire*) e de segundo grau (*Collège* e *Lycée*), existindo dois tipos de procedimento concursal para docentes do ensino secundário: [certificação](#) e [agregação](#).

Em 2017, foi implementada uma [reforma](#) de avaliação, a qual veio incluir apoios ao longo da carreira profissional, prevendo encontros privilegiados de discussão sobre competências adquiridas e perspetivas de desenvolvimento profissional

A [Lei n.º 2019-828, de 6 de outubro de 2019](#), veio alterar, entre outras, a [Lei n.º 2009-972, de 3 de agosto 2009](#), relativa à mobilidade e ao percurso dos profissionais na função pública, habilitando o corpo docente e pedagógico e os psicólogos de educação

¹⁰ Texto consolidado, disponível em www.boe.es.

nacionais a gerir, mediante concurso, com autonomia a sua mobilidade, podendo os profissionais optar por ensinar noutro lugar ou de outra forma, exercer outras funções ao nível do sistema educativo nacional ou exercer funções numa outra área.

V. Consultas e contributos

- **Consultas**

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

- Apreciação pública da iniciativa nos termos e para os efeitos do artigo 134.º do [RAR](#);
- Ministro da Educação;
- Ministro de Estado e das Finanças;
- 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;
- Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores;
- Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.

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 que a iniciativa legislativa tem um 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.

VII. Enquadramento bibliográfico

OCDE - **Effective teacher policies** [Em linha] : **insights from PISA**. Paris : OECD, 2018. [Consult. 08 fev. 2021]. Disponível na intranet da AR:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=125465&img=10758&save=true>> ISBN 978-92-64-30160-3.

Resumo: Os professores são o recurso mais importante nas escolas de hoje. A melhoria da eficácia, eficiência e equidade na escolaridade depende, em grande medida, do recrutamento de profissionais competentes que pretendem seguir a carreira docente, permitindo que o seu ensino seja de alta qualidade e que beneficie todos os alunos.

Este relatório é o produto de um esforço conjunto entre os países participantes no PISA e o Secretariado da OCDE. São exploradas três questões, a saber: de que forma os países com melhores desempenhos selecionam, desenvolvem, avaliam e recompensam os seus professores? De que forma a colocação de professores por escola afeta a equidade dos sistemas educacionais? E de que forma os países podem atrair e reter novos talentos para o ensino?

Verificou-se que, contrariamente ao que seria espectável, nos países onde as escolas têm maior autonomia na contratação de professores e na fixação dos seus salários, a qualidade destes parece ser mais adequada para fazer face às necessidades dos alunos e das escolas.

OCDE - **TALIS 2018 results** [Em linha] : **teachers and school leaders as valued professionals**. Paris : OECD, 2018. Vol. 2. [Consult. 08 fev. 2021]. Disponível na intranet da AR:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130293&img=15544&save=true>> ISBN 978-92-64-80597-2.

Resumo: A profissão docente exige um vasto conjunto de qualificações. Além do conhecimento da matéria lecionada, os professores devem, também, ser especialistas em desenvolvimento infantil, gestão de sala de aula, administração e até psicologia.

O profissionalismo dos professores é analisado no TALIS 2018 (OECD Teaching and Learning International Survey), considerando cinco pilares: o conhecimento e as qualificações necessárias para ensinar; oportunidades de carreira; oportunidades e condições de trabalho, colaboração entre profissionais; responsabilidade e autonomia conferida a professores e a dirigentes; status e posição da profissão.

Verifica-se que a maioria dos professores nos países da OCDE analisados têm contratos permanentes, com apenas 18% dos docentes com contrato de trabalho temporário. Contudo, este número passa para 48% no que diz respeito a professores com menos de 30 anos. Os professores com contratos temporários inferiores a um ano sentem-se menos confiantes na sua capacidade de ensinar em cerca de um terço dos países analisados.

OCDE - **Working and learning together** [Em linha] : **rethinking human resource policies for schools**. Paris : OECD, 2019. [Consult. 13 jan. 2021]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=132791&img=18866&save=true>> ISBN 978-92-64-98196-6.

Resumo: Este estudo da OCDE considera os professores como o recurso mais importante nos sistemas de ensino, uma vez que são essenciais para melhorar as condições de aprendizagem dos alunos. Apresenta políticas que podem ajudar os países a atrair indivíduos mais competentes e qualificados para a carreira docente e, ao mesmo tempo, manter a sua motivação ao longo do tempo. Considera que os salários, as condições de trabalho e o bem-estar profissional são fatores determinantes na atratividade da carreira docente, bem como na capacidade de fornecer ambientes de aprendizagem de alta qualidade para os seus alunos.

São analisadas políticas alternativas para ajudar nos seguintes aspetos: projetar estruturas de carreira com oportunidades de crescimento profissional e especialização; estabelecer escalas salariais que permitam atrair novos participantes qualificados e reter os profissionais competentes; conceber processos de recrutamento eficazes e justos e envidar esforços para atrair profissionais para escolas onde possam ter maior impacto (alunos com mais dificuldades); fornecer condições de trabalho, acordos de tempo de trabalho e oportunidades de aprendizagem profissional que possam sustentar a motivação do pessoal docente ao longo do tempo. Também se verifica que a localização geográfica constitui um fator importante no recrutamento de professores,

uma vez que, em alguns países, a oferta de profissionais em determinadas regiões pode revelar-se escassa.

Conclui-se afirmando que carreiras, salários e condições de trabalho permanecem pouco atraentes e atuam como uma barreira para que indivíduos talentosos optem por seguir uma carreira de ensino ou liderança escolar.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão. Eurydice - **Teaching careers in Europe** [Em linha] : **access, progression and support**. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2018. [Consult. 08 fev. 2021]. Disponível na intranet da AR:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124231&img=7752&save=true>> ISBN 978-92-9492-690-6.

Resumo: Embora o papel dos professores seja cada vez mais importante à medida que a Europa enfrenta novos desafios educacionais, sociais e económicos, a profissão docente tem vindo a tornar-se menos atraente como opção de carreira. O presente relatório cobre todos os 27 Estados-Membros da União Europeia, além da Albânia, Bósnia e Herzegovina, Suíça, Islândia, Macedónia do Norte, Liechtenstein, Montenegro, Noruega, Sérvia e Turquia. Procede-se à análise de alguns aspetos da vida profissional dos professores, incluindo formas de ingresso na profissão, desenvolvimento de competências e progressão na carreira, visando contribuir para o conjunto de evidências que podem orientar a formulação de políticas e reformas nestas áreas decisivas.

A seleção e o recrutamento de novos professores devem ter em consideração um conjunto mais amplo de atitudes e aptidões, além dos méritos académicos. Para aumentar a atratividade da profissão, deve ser dada ênfase à oferta de boas condições contratuais e de trabalho que possam competir com profissões que exigem níveis de educação equivalentes. Também devem ser fornecidas oportunidades de salário e progressão na carreira, além de oportunidades de desenvolvimento profissional contínuo, relevante para as necessidades profissionais dos professores.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão. Eurydice - **The teaching profession in Europe** [Em linha] : **practices, perceptions and policies**. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2015. [Consult. 08 fev. 2021]. Disponível na intranet da AR:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=120200&img=1811&save=true>> ISBN 978-92-9201-886-3.

Resumo: Os professores têm uma importância fundamental para a aprendizagem nas escolas. A necessidade de otimizar a sua contribuição foi naturalmente endossada a nível europeu como uma prioridade da política educacional. Tanto a Comissão como o Conselho da União Europeia sublinharam a necessidade de melhorar o desenvolvimento profissional contínuo dos professores, bem como a atratividade da profissão.

Este relatório analisa a relação entre as políticas que regulam as condições de trabalho dos professores e as suas próprias práticas e perceções. Reúne dados quantitativos e informações qualitativas de fontes muito diferentes, combinando dados factuais, opiniões de professores e o conteúdo das políticas e regulamentos educacionais. São examinadas cinco áreas de importância principal para a política docente: dados demográficos e condições de trabalho; formação inicial de professores e transição para a profissão docente; desenvolvimento profissional contínuo; mobilidade transnacional e, por fim, atratividade da profissão.