

A DIPLN
distribuir aos deputados de
pela seguinte c/o pedido
autorização.
24-8-24



Divisão de Apoio ao Plenário

NOTA DE ADMISSIBILIDADE N.º 14/2024/DIPLN

DATA: 20-8-2024

Preparada por:

José Manuel Pinto

Iniciativa: Proposta de lei sobre autorização legislativa em matéria de fixação de limite de idade para a relação de trabalho de funcionários públicos e agentes administrativos

Data da entrada: 16-8-2024

Numeração: Proposta de Lei n.º 11/VI (1.ª)

(artigo 95.º, n.º 1, primeira parte, do Regimento do Parlamento Nacional¹)

¹ Regimento do Parlamento Nacional n.º 1/2016, de 11 de maio, abreviadamente designado por RPN.



Divisão de Apoio ao Plenário

I

REQUISITOS FORMAIS E MATERIAIS DA INICIATIVA

Verificação dos requisitos gerais obrigatórios	Normas	<u>SIM</u>	<u>NÃO</u>
O documento é apresentado em papel?	decorrência da distribuição de cópias prevista no artigo ² 101.º-1 e no art 163.º-1 do RPN	x	
O texto está redigido em língua portuguesa?	art 98.º-1-a) do RPN	x	
O texto é apresentado sob forma articulada?	art 98.º-1-b) do RPN	x	
A iniciativa legislativa tem título que traduza o seu objeto principal?	art 98.º-1-c) do RPN	x	
O texto traz justificação ou exposição de motivos?	Art 11.º-1 da Lei da Publicação dos Atos ³ ; art 98.º-1-d) do RPN	x	
O texto contém esboço de preâmbulo da lei?	art 7.º-1 da LPA; art 98.º-2 do RPN	x	
O Governo é competente para apresentar a proposta de lei e o Parlamento Nacional para a aprovar?	arts 95.º-2-l), 97.º-1-c), 115.º-2-a) e 116.º-c) da CRDTL ⁴ ; art 11.º-3 da LPA; arts 90.º e 123.º-1-a) do RPN	x	
O documento está assinado pelo Primeiro-Ministro e pelo ministro ou ministros competentes em razão da matéria?	art 11.º-3 da LPA; art 96.º-2 do RPN	x	
Há menção à data da aprovação da proposta de lei em Conselho de Ministros?	art 11.º-3 da LPA; art 96.º-2 do RPN	x	
A iniciativa legislativa é inteligível e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa?	art 92.º-1 do RPN	x	
A iniciativa legislativa enferma de alguma inconstitucionalidade grosseira ou flagrante?	art 92.º-1 do RPN		x
Está respeitada a chamada “lei-travão” (não se aumentarem despesas ou diminuïrem receitas do Estado no ano em curso)?	art 97.º-2 da CRDTL; art 93.º do RPN	x	
Foi pedido processamento de urgência?	art 97.º do RPN	x	

² Abreviado para “art” ou “arts”.

³ Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, publicada no *Jornal da República*, Série I, n.º 1, de 4 de junho de 2003, também apelidada de “Lei-Formulário”, abreviadamente designada por LPA.

⁴ Constituição da República Democrática de Timor-Leste.



Divisão de Apoio ao Plenário

Verificação de formalidades não obrigatórias	Normas	<u>SIM</u>	<u>NÃO</u>
O texto está também redigido em língua tétum?	art 98.º-1-a) do RPN		x
Foi enviado aos serviços de apoio o suporte eletrónico do documento em formato editável?	<i>Não existe, mas é condição indispensável à tramitação</i>	x	
É necessária informação complementar da parte dos serviços competentes para tratamento de questões substantivas concretas?	<i>Não existe; depende da necessidade que se verificar e de pedido da Mesa do Parlamento Nacional</i>		x

II

PROCEDIMENTO APLICÁVEL E TRAMITAÇÃO A OBSERVAR

Aplicam-se o processo legislativo **especial** regulado nos artigos 122.º e 123.º do RPN e, subsidiariamente, o processo legislativo **comum** regulado nos artigos 90.º a 117.º do RPN.

III

CONCLUSÃO

Em face do preenchimento dos pressupostos da admissibilidade da proposta de lei, conclui-se que reúne as condições constitucionais, legais e regimentais para ser admitida.

Para proceder à apreciação inicial da proposta de lei, consideramos competente em razão da matéria a **Comissão de Assunto Constitucionais e Justiça (Comissão A)**.

IV

OBSERVAÇÕES

Sem prejuízo da admissão da iniciativa, cabe-nos fazer algumas observações sobre:

- a) O seu objeto, sentido e extensão;
- b) A sua tramitação.



Divisão de Apoio ao Plenário

Objeto, sentido e extensão

A proposta de lei configura um pedido de delegação de competência no Governo para aprovar decreto-lei em determinada matéria inscrita na esfera de reserva legislativa relativa (assim se chama exatamente por ser delegável) do Parlamento. Por isso, a Constituição acautelou no seu artigo 96.^o um regime de autorização legislativa complexo, prevendo que a sua concessão, ela própria através de lei parlamentar, seja sempre rodeada da definição de **parâmetros e condições** que tornem o exercício desse poder legislativo derivado suficientemente condicionado, devido à relação fiduciária que se estabelece entre o Parlamento e o Governo.

Foram, assim, fixados, no n.º 2 do artigo 96.^o da Constituição, quatro elementos em que esse condicionamento deve operar, que se traduz em a lei de autorização dever prever, com clareza, o **objeto**, o **sentido**, a **extensão** e a **duração** da autorização a conceder, sendo inadmissíveis autorizações em branco, pois isso, como é óbvio, subverteria a distribuição constitucional das competências relativas do Parlamento. Tenha-se em conta que sem a autorização pedida a área em que se pretende legislar só pode ser objeto de intervenção legislativa direta do Parlamento Nacional, embora possa ser impulsionada pelo Governo através da apresentação de proposta de lei⁵. A doutrina prevalecente nesta matéria salienta que tem de haver uma predefinição parlamentar da orientação política – não apenas formal – da medida legislativa a adotar, sendo proibidas as autorizações genéricas sem indicação do sentido da disciplina jurídica que se queira definir. É o princípio da especialidade a conformar o conteúdo da lei autorizadora.

Embora parecendo idênticos, os quatros conceitos mencionados têm, pois, significados e alcances diferentes que se completam uns aos outros de forma a deixar clara a predefinição do âmbito do

⁵ À competência reservada absoluta do Parlamento para aprovar a lei não corresponde a sua competência exclusiva para a propor, podendo a iniciativa partir dele ou do Governo. Seria interessante perceber se não teria sido mais económico e eficaz propor a regulação direta da matéria em questão em lei parlamentar autónoma sem passar pela intermediação da autorização legislativa, onde se devem prever as balizas do regime jurídico material que se pretende.



Divisão de Apoio ao Plenário

regime a prever. Justifica-se, pois, que falemos, ainda que com brevidade, sobre a sua concretização.⁶

A proposta de lei apresentada versa sobre o limite de idade a partir da qual se devem aposentar obrigatoriamente, retirando-se do serviço, os funcionários públicos e agentes da Administração Pública. Reaviva-se, assim, a autorização legislativa idêntica que constou da Lei n.º 2/2023, de 18 de janeiro, mas não utilizada no respetivo prazo e que acabou por caducar. A iniciativa de lei que lhe deu origem foi numerada como Proposta de Lei n.º 43/V(4.ª).

Não restam dúvidas de que o Governo é competente para apresentar a presente proposta de lei, dado que a matéria em questão está expressamente prevista na **alínea d) do n.º 1 do referido artigo 96.º da Constituição**.

Acerca do **objeto**, o artigo 1.º da proposta de lei define-o como a autorização ao Governo para legislar sobre as causas de cessação da relação de trabalho na Administração Pública. Trata-se de definir a área de regulação em que o Governo pretende inovar no ordenamento jurídico, produzindo os efeitos desejados através da elaboração do decreto-lei autorizado, mesmo que sendo de carácter modificativo de uma lei em vigor. Ainda que o objeto pudesse ter sido definido por referência direta ao assunto a que diz respeito e não à autorização que se concede, aceita-se que fique definido como consta da redação do artigo 1.º, embora consideremos que o verdadeiro objeto é legislar em matéria de fixação do limite de idade como causa de cessação da relação de trabalho na Administração Pública. Esse é o específico e recortado objeto, não todas as causas de cessação da relação laboral, o que tem mais a ver com o enquadramento e localização das normas que se pretende introduzir no ordenamento jurídico, feito, e bem, no artigo 3.º, do que propriamente com a matéria tratada pelo diploma. No artigo 1.º não cabe, a nosso ver, norma que identifique a parte da ordem jurídica que se pretende modificar e que pertence ao âmbito do artigo 3.º.

O artigo 2.º, sobre o **sentido** da autorização, contraria, todavia, o que se prescreve no artigo 3.º, sobre a **extensão**, restringindo um objeto que parece mais amplo em face da alínea b) desse

⁶ Excetuando, naturalmente, o requisito da duração, que para o caso não nos interessa.



Divisão de Apoio ao Plenário

artigo 3.º e que não pode, pois, ser escondido nos artigos introdutórios. Como está, retiramos do artigo 2.º, em consonância com o artigo anterior, que apenas se pretende fixar o limite de idade, **qualquer que ele venha a ser**, como causa de cessação da relação de trabalho na Administração Pública, aditando-o às restantes causas enumeradas e reguladas na lei identificada⁷. A referida alínea b) do artigo 3.º vem, afinal, desvendar que há também intenção de fixar o próprio limite de idade, alargando assim o seu objeto: **i)** à inclusão da previsão do limite de idade como causa de cessação da relação de trabalho; mas também **ii)** à definição do próprio limite de idade pelo qual se venha a optar.

Das três uma: **i)** ou o Governo pretende definir na lei que identifica como sede para a matéria, para além da simples previsão do limite de idade como causa de cessação da relação de trabalho na Administração Pública, também o próprio limite de idade; **ii)** ou o Governo está a planear prever a possibilidade de introduzir na lei identificada uma norma que o habilite (ou a qualquer futuro governo) a definir por diploma infralegal (em princípio, decreto do Governo, dado o valor regulamentar do ato que executaria o comando legal) o limite de idade concreto e pretende fazê-lo já no uso da autorização legislativa; **iii)** ou o que consta da alínea b) do artigo 3.º não é intenção do Governo, querendo este apenas prever o limite de idade como causa de cessação da relação de trabalho.

No primeiro caso, entendemos que o artigo 2.º deve ser completado indicando-se que o sentido da autorização é **duplo**: para **introduzir** na ordem jurídica o limite de idade como causa de cessação da relação de trabalho na Administração Pública e para o **fixar em concreto**. Deveria ter o Governo, neste particular, indicado, pois, a linha de orientação que vai seguir na escolha do concreto limite de idade que entenda consagrar, sob pena de estar a esconder do Parlamento a sua real vontade, essencial para a conformação da deliberação parlamentar. No regime da autorização legislativa, o Governo é autorizado a ter um só ato de legislação e não a ensair diferentes soluções normativas, ainda que dentro do prazo de duração da autorização (princípio da irrepetibilidade). Tem de optar por uma e uma só, revelando expressamente nos artigos 2.º e 3.º da proposta de lei, de forma combinada, o que realmente quer e como o vai fazer. A lei de autorização não é uma lei meramente formal; as suas disposições definem o conteúdo

⁷ O Estatuto da Função Pública.



Divisão de Apoio ao Plenário

correspondente ao sentido a que fica adstrito o decreto-lei autorizado, que tem de respeitar as diretrizes delineadas nas disposições sobre o sentido e a extensão, sendo que a norma sobre o objeto (que existe em todas as leis ordinárias) não tem por si a capacidade para fazer as definições para que as disposições sobre o sentido e a extensão (próprias das leis de autorização legislativa) estão vocacionadas, devendo esforçar-se por conformar o conteúdo nuclear do ato legislativo a elaborar e definir as linhas essenciais da disciplina jurídica que se queira estabelecer. A inexistência de princípios ou diretivas pelas quais o legislador delegado se deva orientar na feitura do correspondente decreto-lei levou já tribunais superiores de países com sistema jurídico semelhante ao timorense a afirmar, mais do que uma vez, estarmos perante uma inconstitucionalidade orgânica do decreto-lei autorizado emitido sem qualquer credencial parlamentar.

É evidente que a definição do sentido da autorização não tem de corresponder a uma enunciação minuciosa de todos os aspetos a regular no decreto-lei, sob pena de a lei de autorização se confundir com o texto do regime jurídico autorizado. No âmbito da tramitação da Proposta de Lei n.º 43/V(4.^a), a comissão que apreciou preliminarmente a iniciativa que originaria a Lei n.º 2/2023 chamou a atenção para isso, sublinhando que a autorização não tem de conter um projeto do futuro decreto-lei. Mas tem de conter, ao menos, o objetivo ou critério que deve prevalecer na delimitação final do regime jurídico pretendido. É essa orientação fundamental a observar pelo decreto-lei – no fundo, **qual deva ser o limite de idade e, já agora, porquê** – que não consta do artigo 2.º, para além da referência expressa à intenção de fixar o limite de idade, igualmente omissa.

No segundo caso, achamos que a diretriz para fixar o limite de idade deve persistir devidamente explicada no artigo 2.º, com alusão expressa, na alínea b) do artigo 3.º, à circunstância de o limite de idade ir ser fixado em **ato regulamentar** do Governo, não sendo neste caso obrigatório que o Governo, quando o emita ao abrigo do decreto-lei autorizado, invoque a autorização legislativa, porque já estará a executar diretamente o decreto-lei autorizado e entretanto entrado em vigor. No entanto, informando o Parlamento acerca do sentido da decisão legislativa futura, está a conferir transparência ao pedido de autorização e a honrar a relação fiduciária que estabelece com a instituição parlamentar.



Divisão de Apoio ao Plenário

No terceiro caso, deve eliminar-se, por resultar de **mero lapso**, a alínea b) do artigo 3.º e manter-se a redação do artigo 2.º, uma vez que, circunscrito o objeto à mera previsão do limite de idade como causa de cessação da relação de trabalho na Administração Pública, o seu sentido e conteúdo se autoexplica.

Em suma, se a intenção do Governo é, através da autorização legislativa solicitada, pedir não só que possa prever na lei o limite de idade como causa de cessação da relação de trabalho na Administração Pública como ainda que possa definir em concreto esse limite, deve completar-se o artigo 2.º, sobre o sentido, com a menção também à definição do concreto limite de idade.

Tramitação

Pronunciemo-nos agora sobre a possibilidade de alterar o texto da proposta de lei, que em princípio seria imodificável, dado o princípio de que o Parlamento não deve desviar-se do que o Governo lhe pede. Este não é obrigado a aceitar o que aquele lhe queira impor, assim como uma autorização que não respeite a essência do seu pedido.

A autorização legislativa investe o Governo num poder, não num dever. O Governo é livre de a utilizar ou não utilizar ou de a utilizar parcialmente ou a utilizar na sua totalidade, desde que dentro do respetivo prazo de duração.

Prevê o Regimento do Parlamento Nacional, na alínea b) do n.º 1 do seu artigo 123.º, que a proposta de lei não é sujeita a “**exame em comissão**”. Sobre o alcance desta expressão, não acompanhamos a opinião draconiana da comissão competente que se pronunciou, em apreciação inicial, acerca da Proposta de Lei n.º 43/V(4.ª), referindo que não haver exame em comissão da proposta de lei de autorização legislativa significa que tem de ser discutida e votada na generalidade e especialidade “diretamente no Plenário”. Não pensamos assim. Porque não fala de discussão e votação na generalidade e na especialidade, que contêm momentos deliberativos próprios, a expressão “exame em comissão” só pode ser entendida como referida a uma análise



Divisão de Apoio ao Plenário

preliminar da iniciativa que equivale à fase correspondente à apreciação inicial do processo legislativo comum, anterior às discussões e votações referidas. Por isso, não julgamos afastada pela previsão do “exame” a discussão e votação na especialidade da iniciativa em comissão, por aplicação do n.º 1 do artigo 108.º do Regimento do Parlamento Nacional. Para além disso, embora a norma em questão pareça estipular que a proposta de lei não deve baixar à comissão para a sua apreciação inicial, há muito deixámos de descortinar qualquer razão de ser que justifique a sua aplicação, pelo que julgamos ser pertinente, como o fez a mencionada comissão, afastá-la e propor, fazendo uso da solução então adotada, que a proposta de lei seja objeto de uma análise prévia do seu conteúdo pela comissão que se considerar competente em razão da matéria, correndo a discussão e votação na generalidade no Plenário e voltando a iniciativa à mesma comissão para a discussão e votação na especialidade, sem prejuízo da deliberação a que se refere o n.º 2 do artigo 108.º do Regimento do Parlamento Nacional⁸.

Consideramos ainda que a alteração na especialidade de leis de autorização legislativa, se bem que possível, deve rodear-se das devidas cautelas e limitar-se ao **mínimo indispensável** para assegurar a correção formal e a conformidade com a Constituição da proposta de lei, não extravasando do pedido do seu autor e respeitando a sua essência. Para a isso ajudar, o Governo, sem prejuízo da admissão da iniciativa, deve, a título informativo, fornecer entretanto ao Parlamento Nacional todos os estudos, atas de consultas públicas e eventual anteprojeto de decreto-lei a autorizar que haja circulado sobre a matéria, bem como os documentos de onde constem as tomadas de posição adotadas pelas diferentes entidades interessadas que tenham sido ouvidas, conforme se prescreve no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento do Parlamento Nacional.

Em suma, a exigência constante da alínea b) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento do Parlamento Nacional perdeu a sua razão de ser e deve não ser aplicada, seguindo-se a tramitação normal do processo legislativo comum, com apreciação inicial em comissão, discussão e votação na generalidade e na especialidade e votação final global, mas com o

⁸ A norma sobre o “exame em comissão”, que já existiu no Regimento da Assembleia da República Portuguesa, foi já retirada dele.



Divisão de Apoio ao Plenário

cuidado de não afetar, através da aprovação de propostas de alteração, a essência do pedido de autorização legislativa subjacente à proposta de lei.

V

PROJETO DE DESPACHO

Propõe-se que Sua Ex.^a a Presidente do Parlamento Nacional lavre, sobre o rosto da proposta de lei, um despacho do seguinte teor: *"Admito. Baixa à Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça para, no prazo de 40 dias, a contar de 16 de setembro de 2024, proceder à apreciação inicial e emitir relatório e parecer"*.