



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

---

## **Relatório Final**

**Petição n.º 257/XII/2.ª**

**Peticionário:**

*Federação Académica do Porto,  
associações académicas e  
associações de estudantes do  
Ensino Superior*

N.º de assinaturas: 8131



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

---

**I – Nota Prévia**

A presente Petição, subscrita pela Federação Académica do Porto, associações académicas e associações de estudantes do ensino Superior, com 8131 assinaturas, deu entrada na Assembleia da República em 11 de abril de 2013, tendo baixado à Comissão Parlamentar de Educação, Ciência e Cultura, na sequência de despacho da Senhora Presidente da Assembleia da República.

Na reunião ordinária da Comissão, realizada a 24 de abril de 2013, após apreciação da respetiva nota de admissibilidade, a Petição foi definitivamente admitida e nomeado como relator o deputado ora signatário para a elaboração do presente relatório.

Paralelamente, relativamente ao conteúdo da petição, foram executadas diligências com vista à pronúncia por parte do Sr. Ministro da Educação e Ciência, do Sr. Ministro da Finanças, do Sr. Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos e da Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado

## II – Objeto da Petição

Mediante a apresentação da presente Petição, os peticionários expressam a sua discordância com a previsão do artigo 5.º do Regulamento da Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior que, conjugada com o artigo 13.º do mesmo diploma, determina que não é permitida a atribuição de bolsa aos estudantes carenciados, quando um elemento do seu agregado familiar tenha a situação não regularizada junto da Administração Fiscal e da Segurança Social, solicitando a sua alteração urgente e com efeitos retroativos à entrada em vigor do atual regulamento.

*De acordo com os peticionários, “isto significa, a título de exemplo, que mesmo que o estudante que requiere bolsa tenha um percurso académico brilhante e seja um estudante do ensino superior exemplarmente cumpridor, não tendo qualquer dívida tributária ou contributiva, ficará sem a bolsa de que comprovadamente necessita para prosseguir o seu percurso académico. Consideramos que o valor moral da disposição supra referida é bastante questionável, que toda a situação é socialmente injusta e que estão a ser violados princípios histórico-constitucionais e jurídico-legais estabelecidos”*

*Entendem os peticionários que “independentemente das diferentes conceções político-ideológicas, conhecemos e somos sensíveis às atuais condições e condicionantes políticas e, sobretudo, económico-financeiras nacionais, assim como somos sensíveis ao esforço concertado de todos os cidadãos nacionais com vista a alcançar a consolidação orçamental, todavia a análise da necessidade de garantir uma maior receita do Estado — com efeitos reprodutivos a curto, médio ou longo prazo — ou uma maior consolidação pelo lado da despesa - principalmente, a curto prazo — não pode ser dissociada da análise profunda relativa às reais e imediatas necessidades dos cidadãos, do carácter específico da educação enquanto bem meritório e, ainda, dos meios utilizados para se atingirem determinados fins. Assim, consideramos a medida que aqui contestamos de valor moral muito questionável...”*



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

---

Os peticionários argumentam ainda que esta é uma medida penalizadora e desequilibrada, assim como socialmente injusta, que impede o acesso aos cidadãos mais carenciados ao ensino superior. Entendem, pois, que são violados diversos princípios constitucionais e legais, tais como os princípios da igualdade e da proporcionalidade, a regra da intransmissibilidade das obrigações fiscais, bem como os princípios estruturantes previstos nas bases do financiamento do ensino superior, entre os quais avultam a democraticidade, a não exclusão e a equidade.

Por fim, entendem ainda os peticionários como inaceitável o regime previsto no Regulamento de Bolsas quanto a esta opção, na medida em que se determina que as irregularidades resultantes duma relação tributária do Estado com um determinado sujeito passivo vão prejudicar terceiros que são sujeitos de uma relação tributária autónoma, e com aquela não conexas.

### III – Análise da Petição

- i. O objecto da petição está especificado e o texto é inteligível, encontrando-se identificados os subscritores, estando também presentes os demais requisitos formais estabelecidos no artigo 9.º da Lei de Exercício do Direito de Petições (LDP), Lei nº 43/90, de 10 de Agosto, alterada e republicada pela Lei nº 45/2007, de 24 de Agosto;
- ii. Conforme consta na nota de admissibilidade, da pesquisa efetuada à base de dados da iniciativa parlamentar e do processo legislativo (PLC), não se encontraram outras petições sobre a matéria, mas localizaram-se as iniciativas abaixo referidas, aguardando a 1.ª a discussão em Plenário e tendo a 2.ª sido já rejeitada:

Projeto de Resolução	464/XII	2	<u>Recomenda ao Governo alteração ao regulamento de atribuição de bolsas no sentido do seu deferimento a estudantes de famílias carenciadas que não sejam titulares de dívidas do agregado familiar.</u>	BE
Projeto de Resolução	499/XII	2	<u>Recomenda ao Governo a introdução de ajustamentos urgentes ao regime de ação social para o ensino superior.</u>	PS

Refira-se, ainda que, conforme consta da nota de admissibilidade:

- O Regulamento da Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior, aprovado pelo Despacho n.º 8442-A/2012, estabelece na alínea i) do artigo 5.º que “considera-se elegível, para efeitos de atribuição de bolsa de estudo, o estudante que, cumulativamente, ... apresente a situação tributária e contributiva dos elementos do agregado familiar em que está integrado regularizada, não se considerando como irregulares: i) As dívidas prestativas à segurança social; ii) As situações que não lhe sejam imputáveis”.



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

- Entretanto, o artigo 13.º do Despacho define os requisitos que permitem considerar que a situação tributária e contributiva de um elemento do agregado familiar se encontra regularizada.
- Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, alterado pela Lei n.º 15/2011, de 3 de maio, estabelece as regras para a determinação dos rendimentos, composição do agregado familiar e capitação dos rendimentos do agregado familiar para a verificação da condição de recursos, a ter em conta, nomeadamente, nos apoios no âmbito da ação social no ensino superior (cfr. Guia Prático – Condição de recursos – Instituto da Segurança Social, I.P., em [http://www4.seg-social.pt/documents/10152/14913/condicao\\_recursos](http://www4.seg-social.pt/documents/10152/14913/condicao_recursos)).



#### IV – Diligências efetuadas pela Comissão

##### a) Pedidos de informação

Ao abrigo do disposto nos nºs 4 e 5 do artigo 20º, conjugado com o artigo 23º Lei de Exercício do Direito de Petição, foram questionados os Gabinetes do Sr. Ministro da Educação e Ciência, do Sr. Ministro da Finanças e do Sr. Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos e a Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado

Até à data da elaboração do presente relatório, somente o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas se tinha pronunciado, nos seguintes termos:

***“Consideração das dívidas tributárias e contributivas para efeitos de atribuição de bolsas de estudo***

*As estruturas representativas dos estudantes deram nota ao Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) da sua preocupação pelo facto de o novo regulamento de atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior [1] (doravante. apenas Regularmente) continuar a prever que as candidaturas dos estudantes apenas possam ser deferidas quando se encontre regularizada a situação tributária e contributiva de todos Os elementos do seu agregado familiar [2].*

*Consideram os estudantes que esta medida “inibe o acesso de pessoas e famílias mais carenciadas com capacidade para o adequado sucesso académico aos graus de ensino mais elevados, frustrando expectativas e compromissos sociais do Estado como a possibilidade de mobilidade social, a efetivação da igualdade de oportunidades, a não*

*exclusão por motivos meramente económicos e financeiros, ou a qualificação dos cidadãos”[3].*

*A este propósito, e tendo em consideração as dificuldades que esta regra colocou aos estudantes durante o ano letivo 2011/12, também já o CRUP havia alertado para a indevida penalização dos estudantes por existência de dívidas de prestações a Segurança Social e propôs a não consideração das notas de reposição de verbas (dívidas de prestações indevidamente pagas pela Segurança Social) no âmbito das irregularidades contributivas. [4]*

*Face às preocupações que esta questão tem levantado, o CRUP debruçou-se novamente sobre esta matéria e, após consultados Os serviços de ação social de diversas universidades e obtido pareceres jurídicos sobre esta matéria, conclui que:*

- a) O quadro legal nacional estipula que, na sua relação com os estudantes, o Estado assegura a existência de um sistema de ação social escolar que favorece o acesso ao ensino superior e a prática de uma frequência bem-sucedida, com discriminação positiva dos estudantes economicamente carenciados com adequado aproveitamento escolar [5];*
- b) Essa disposição pretende concretizar o princípio constitucional de direito ao ensino com garantia do direito a igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar [6];*
- c) No entanto, a vigência da alínea i) do artigo 5.º do Regulamento esvazia esta garantia precisamente porque permite o afastamento da frequência do ensino superior de estudantes que vivam em agregados familiares em que um dos seus membros (num universo bastante abrangente) apresente uma situação contributiva irregular;*
- d) O próprio regulamento em apreço estabelece um “princípio de garantia de recurso” de modo a que se assegure aos estudantes em condições de carência*

Comissão de Educação, Ciência e Cultura

- 
- económica comprovada um nível mínimo adequado de recursos financeiros anuais;*
- e) No entanto, o “princípio de garantia de recursos” não parece ser respeitado pelo atual regularmente pois, quando em presença de dívidas tributárias e contributivas, o mesmo estudante, apesar de continuar a não ter capacidade económica para custear os seus estudos, não lhe vê garantido a nível mínimo adequado de recursos financeiros anuais;*
- f) A exigência da regularização da situação tributária e contributiva de todos os membros do agregado familiar absorve numa candidatura individual os efeitos de uma ou mais condutas ilícitas de qualquer dos elementos do agregado familiar do candidato que, pela sua abrangência, envolve um universo heterogéneo de vivências;*
- g) Desta forma, a solução regulamentar veda ao candidato a obtenção de um subsídio por motivos que não lhe são imputáveis e indiretamente impõe ao interessado a perda de um benefício patrimonial devido a um incumprimento alheio;*
- h) Valoriza-se assim uma conduta estranha a vontade (e controlo) do candidato para lhe negar a fruição de um direito de natureza análoga aos direitos fundamentais;*
- i) A censura do comportamento faltoso não deve ser descolada do seu autor (aquele que viola as obrigações contributivas e tributárias) e imputado, para determinados efeitos, ao candidato;*
- j) A norma regulamentar em apreço não é proporcional face aos interesses do Estado que visa defender pois, para estipular um incentivo à regularidade tributária e contributiva, de um ou mais sujeitos, inibe-se a exercício do direito a educação de um terceiro;*
- k) Para além disso, o Estado já possui outros meios legais e mecanismos próprios para exigir a corrento das obrigações tributárias e contributivas dos cidadãos;*

Comissão de Educação, Ciência e Cultura

- l) Esta opção cria no sistema de atribuição de bolsas de estudo a estudantes de ensino superior condições mais restritivas do que as que existem para a atribuição das outras prestações sociais.*

*Assim, face ao exposto, o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas defende a não consideração das dívidas tributárias e contributivas para efeitos de atribuição de bolsas de estudo.*

*CRUP, 11 de setembro de 2012*

- 1. Aprovado pelo Despacho n.º 8442-A12012, do Secretário de Estado do Ensino Superior*
- 2. Alínea i) do artigo 50 do Regulamento*
- 3. Abaixo - Assinado "Pelo fim da exclusão no direito a bolsa por motivos familiares"*
- 4. "Contributos para a agilização do processo de atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior, documento aprovado em reunião plenária de 8.05.2012"*
- 5. Artigo 20.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, alterada pela Lei n.º 55-A12010, de 31 de Dezembro*
- 6. Artigo 74º, n.º 1 CRP "*

**b) Audição dos peticionários**

Atendendo ao número de subscritores da Petição (8131 subscritores) é obrigatório a audição perante a Comissão, sendo certo que os peticionários foram ouvidos em audição no dia 30 de Abril de 2013, em reunião ordinária da Comissão de Educação, Ciência e Cultura.

*"Os peticionários agradeceram a oportunidade de poderem apresentar as motivações que justificaram a apresentação da petição e que, em suma, se expõem:*

Comissão de Educação, Ciência e Cultura

- 1. Discordam do previsto no Regulamento da Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior, relativamente à não atribuição de bolsa aos estudantes carenciados, quando um elemento do seu agregado familiar tenha a situação não regularizada junto da Administração Fiscal e da Segurança Social;*
- 2. Consideram que existe uma incoerência relativamente ao conceito de agregado familiar previsto na Lei fiscal, por se encontrar baseado no conceito de economia comum, o que quer dizer que um estudante pode ser penalizado por uma dívida de membros do seu agregado, mesmo que este não faça parte do seu agregado familiar fiscal;*
- 3. Pese embora reconheçam o esforço que está a ser feito pelo País, no sentido da consolidação orçamental, entendem que o indeferimento das bolsas conduz os estudantes carenciados para o abandono escolar e ainda por cima, com o estigma de serem incumpridores;*
- 4. Por último, lamentaram que, por razões burocráticas, esteja a ser negado aos jovens mais carenciados o direito de estudar, mesmo tendo sucesso académico.*

*O Sr. Deputado Duarte Marques (PSD) elogiou a iniciativa do direito de petição, e disse compreender os argumentos expostos e a injustiça que esta problemática configura para muitas famílias, considerando que se trata de um bom contributo para a realização de um debate interno no PSD sobre esta matéria. Fez ainda referência ao número de estudantes nestas condições - cerca de 800 -, apontado pelo Ministro da Educação e Ciência.*

*O Sr. Deputado Pedro Delgado Alves (PS) considerou que este é um erro de conceção do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, que carece de ser corrigido. Assim, solicitou a colaboração de todos os Grupos Parlamentares, no sentido da alteração urgente desta situação, entendendo que não podem ser imputados aos estudantes responsabilidades que não são suas.*

*A Sra. Deputada Inês Teotónio Pereira (CDS-PP) disse concordar com o princípio exposto, manifestando a abertura do CDS-PP para fazer alguns ajustamentos, dado o contexto em que nos encontramos. Colocou ainda algumas questões, nomeadamente sobre o número de bolsas rejeitadas por força desta condição, uma vez que o número aventado pelo Governo foi contestado pelas associações de estudantes.*

*O Sr. Deputado Miguel Tiago (PCP) sublinhou as incongruências que, há muito, o PCP vem denunciando no regime de atribuição de bolsas. Considerou que os estudantes do ensino superior se confrontam hoje com dois grandes problemas: por um lado, o valor elevado das propinas, que é dos mais elevados da Europa, e por outro, a insuficiência estrutural do regime de atribuição de bolsas, sendo Portugal o país da Europa onde é mais caro estudar.*

*A Sra. Deputada Catarina Martins (BE) referiu-se a uma pergunta que o BE dirigiu às instituições de ensino superior, no ano passado, sobre o número de estudantes que viram a sua bolsa recusada por esta razão. Não tendo presente o número total apurado, afirmou que só na Universidade do Porto eram 920. Considerou inaceitável que se negue o acesso ao ensino superior, considerando que se trata de um direito e de uma exigência para a qualificação da população.*

*Para terminar, os peticionários referiram que esta regra impede a prossecução dos estudos a muitos jovens e afirmaram que este não é o único desafio que se coloca atualmente aos estudantes, fazendo referência à necessidade de alterar o regulamento das bolsas, nomeadamente ao nível do aumento do limiar de elegibilidade, de forma a abranger mais estudantes.*

*A documentação da audição, incluindo a gravação áudio, encontra-se disponível na [página da Comissão, na internet.](#)*



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

**V- Opinião do Relator**

A presente petição centra-se num dos principais problemas de acesso a bolsas de ação social escolar por estudantes do ensino superior, precisamente naquele cujo impacto e consequências mais generalizado repúdio tem logrado reunir desde a aprovação daquelas normas, conforme a adesão à petição e a posição do CRUP atestam.

Se é certo que o antecedente do erro remonta à construção do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, que foi insensível às especificidades da ação social escolar para o ensino superior, aquele normativo já deixou de ser aplicável a esta realidade aquando da alteração operada pela Assembleia da República, através da Lei n.º 15/2011, de 3 de maio, que exclui do seu âmbito de aplicação as bolsas de ação social escolar. Consequentemente, o Regulamento de atribuição de bolsas não se encontra já vinculado àquela solução, sendo possível a correção do problema por via de alteração da norma regulamentar.

Efetivamente, e sem prejuízo de outros aspetos do atual Regulamento de Atribuição de Bolsas que, como este, podem merecer igualmente reservas e reparos quanto às dificuldades de concretização do direito de acesso ao ensino superior por ausência de meios económicos – e que se colocam no plano do mérito das opções políticas, subjacentes ao atual regulamento – a questão em análise na presente petição joga-se particularmente no plano da legalidade.

Senão vejamos:

- a) Em primeiro lugar, ao produzir-se a transmissão das consequências jurídicas de um incumprimento de uma obrigação fiscal a um terceiro, alheio ao procedimento tributário em causa, e de forma a prejudicar o acesso deste ao gozo de um direito está-se, objetivamente, a introduzir um requisito desadequado e desproporcionado aos fins a prosseguir. Ainda que se alegasse que os fins de maior rigor na atribuição das bolsas o pudessem justificar, a medida em nada assegura nesse domínio, uma vez que as dívidas se reportam a um terceiro, que não o estudante;



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

---

- b) Em segundo lugar, ao criar-se através desta opção um tratamento distinto face a candidatos que apresentam idênticas condições económicas, estabelece-se uma clara desigualdade no tratamento dos estudantes, insustentável não só face às regras sobre apoio social escolar (patentes no próprio diploma em análise e que pugnam, em teoria, por uma efetiva identificação do rendimento do agregado), mas também face a um princípio basilar da ordem jurídica.

Assim sendo, o relator entende que, tratando-se de matéria da competência regulamentar do Governo, a Assembleia da República poderá recomendar ao Governo, por via de resolução, a adoção da alteração proposta pelos peticionários, de preferência a tempo da preparação das candidaturas às bolsas de ação social escolar para o ano de 2013/2014.

**VI - Parecer**

Face ao *supra* exposto, a Comissão de Educação e Ciência emite o seguinte parecer:

- a) O objecto da petição é claro e está bem especificado, encontrando-se identificados os peticionários. Estão preenchidos os demais requisitos formais e de tramitação estabelecidos no artigo 9.º da LDP;
- b) A petição deve ser publicada na íntegra no Diário da Assembleia da República, conforme previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 26.º da LDP;
- c) Devido ao número de subscritores - 8131 assinaturas – é obrigatória a audição de peticionários em comissão (artigo 21.º, n.º 1 da LDP), a qual ocorreu no dia 30 de abril;
- d) A presente petição deverá ser apreciada em Plenário da Assembleia da República, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º da LDP;
- e) Remeter cópia da petição e do respetivo relatório aos Grupos Parlamentares e ao Governo, para eventual apresentação de iniciativa legislativa ou tomada de outras medidas, nos termos do artigo 19.º da LPD;
- f) O presente Relatório deverá ser remetido à Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º e do n.º 2 do artigo 24.º da LDP.

Palácio de S. Bento, 25 de junho de 2013

**O Deputado autor do Parecer**



(Pedro Delgado Alves)

**O Presidente da Comissão**



(José Ribeiro e Castro)