



**Sindicato  
Nacional  
do Ensino  
Superior**

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Orçamento e  
Finanças  
Deputado Filipe Neto Brandão

**N/Ref<sup>o</sup>:Dir:GLV/0035/20**

**10-01-2020**

**Assunto:** Apresentação de propostas de alteração à proposta de Lei n.º 5/XIV

Vem o Sindicato Nacional do Ensino Superior (associação sindical de docentes e investigadores), abreviadamente designado por SNESup, apresentar as suas propostas de alteração à proposta de Lei n.º 5/XIV, relativa ao Orçamento do Estado para 2020, que dizem respeito, sobretudo, a questões relativas ao Ensino Superior e Ciência.

A nossa proposta parte de uma apreciação prévia na generalidade, sendo seguida de propostas concretas relativas ao articulado da referida proposta de Lei.

## **I. NA GENERALIDADE**

A proposta do XIV Governo para a Lei de Orçamento de Estado para 2020 (LOE 2020) prevê um **acréscimo de 84 milhões de euros (M€)** face ao valor de despesa total consolidada orçamentada para 2019 no Programa Orçamental 13 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Tal significa um crescimento de apenas **3,03 %**.

Para comparação, relembramos o acréscimo no valor orçamentado em 2019 que se fixou em 217,9 milhões, ou da subida de 158,2 milhões para 2018.

Esta matéria conjuga-se com a nossa chamada de atenção para o atraso na recuperação deste setor, que sofreu um corte no financiamento público dos estabelecimentos de ensino superior de 30%, aquando do período de emergência financeira.

Perante os valores consagrados no contrato de legislatura, podemos verificar uma **menor ambição** face aos orçamentos da legislatura anterior, no que concerne às instituições de ensino superior, com uma taxa de crescimento projetada para a legislatura de 10,5%, o que contrasta com os 16,84% da legislatura anterior.

Os dados fornecidos pelo MCTES demonstram também que esse aumento assenta sobretudo em receitas provenientes de transferências entre as Administrações Públicas, o que pode apontar para o papel que a Fundação de Ciência e Tecnologia pode vir a ter na execução deste Orçamento de Estado e que se liga a redistribuição do financiamento relativo às medidas de Estímulo ao Emprego Científico e do Programa de Regularização de Vínculos Precários da Administração Pública.

**Tabela 1 - Evolução por fonte de receita do subsetor dos SFA, incluindo as Empresas Públicas Recllassificadas (EPR), com percentagem de aumento face ao ano anterior (Despesa Total Consolidada)**

<b>Evolução por fonte de receita</b>	<b>Receitas Gerais</b>	<b>Receitas Próprias</b>	<b>Financiamento Comunitário</b>	<b>Transferências das AP</b>
<b>2020</b>	2,17%	-0,3%	7,3%	35,2%
<b>2019</b>	3%	3%	23%	27%
<b>2018</b>	2%	7%	29%	-7%
<b>2017</b>	5%	1%	19%	17%

Em termos de despesa, verificamos um menor aumento da despesa com pessoal, num valor semelhante ao de 2018. Tal deverá significar uma desaceleração nas medidas de contratação através das medidas de estímulo ao emprego científico e a continuação da situação de estagnação nas carreiras académicas.

**Tabela 2 - Evolução das Despesas com pessoal**

	<b>Despesas com pessoal (M€)</b>	<b>Diferença face ao ano anterior</b>	<b>Diferença face ao ano anterior em percentagem</b>
<b>2020</b>	1.591,3	45,6	2,9%
<b>2019</b>	1.545,7	119,40	8,3%
<b>2018</b>	1.426,3	46,20	3,3%
<b>2017</b>	1.380,1	99,70	7,8%
<b>2016</b>	1.280,4	0,20	0,02%

A dotação prevista para transferências de Receitas Gerais para os Estabelecimentos de Ensino Superior é de 1 159 950 000€, estando **15M€ abaixo dos valores de 2002**.

Isto significa que a despesa pública direcionada para os Estabelecimentos de Ensino Superior está muito longe dos valores pré-crise, estando até abaixo da realidade de há 18 anos atrás.

É também importante contrastar esta evolução orçamental com a evolução do número de alunos matriculados no ensino superior público em 2019 (316.189), num acréscimo de 7.700 alunos matriculados face a 2018. Estes números ganham ainda maior importância quando comparados com o número de alunos matriculados em 2002 (290.532), ou com o número de alunos matriculados em 2010 (293.828).

**Apesar de termos mais 22.361 alunos matriculados do que em 2010, o ensino superior possui menos 187M€ de orçamento.**

A principal consequência é a asfíxia, o atraso no desenvolvimento do ensino superior e ciência. É hoje consensual que o país só se desenvolve com mais ensino superior e ciência, mas as opções orçamentais atuais apontam precisamente no sentido contrário.

Daqui tem resultado uma transferência de custos para docentes e investigadores, com a crescente desvalorização e precarização das suas profissões, que esta proposta de Orçamento de Estado demonstra ser para manter, com o forte prejuízo dos mais qualificados

## **II. PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO**

### **a. PROPOSTA DE INTRODUÇÃO AO ARTIGO 3.º**

As cativações mantêm-se no Orçamento de Estado para 2020, procurando prolongar o quadro estabelecido no Orçamento de Estado para 2019.

Tal tem resultado em diversos problemas e constrangimentos, sendo que não é possível compreender que se mantenham cativações sobre a Fundação de Ciência e Tecnologia.

Esta questão é tanto maior motivo de perplexidade quando se instituiu um contrato para a legislatura com os Estabelecimentos de Ensino Superior, que prevê que os seus orçamentos não sofram cativações.

Considerando que à Ciência, Tecnologia e Ensino Superior devem ser dadas condições equivalentes de funcionamento às atuais dos ministérios da Educação, Saúde, Planeamento e Infraestruturas e Ambiente, bem como a necessidade de melhorias na execução financeira dos diversos Serviços e Fundos Autónomos desta área, é fundamental a exceção da utilização condicionada das dotações orçamentais para a Fundação de Ciência e Tecnologia e para os Estabelecimentos de Ensino Superior.

É também importante que se torne mais clara a exceção que é feita às instituições de ensino superior, por forma a evitar ambiguidades na interpretação do disposto no articulado da proposta de Orçamento de Estado para 2019 (numa expressão pouco clara e misturando entidades de natureza bastante diferente: “*as instituições de ensino superior e as entidades públicas reclassificadas que apresentem nos últimos três anos custos médios inferiores a 1 500 000 (euro) ou que não recebam transferências do Orçamento do Estado nem de organismos da administração direta e indireta do Estado, e cujas receitas próprias não provenham de um direito atribuído pelo Estado.*”).

Com esta proposta permite-se uma melhoria assinalável na execução financeira do financiamento comunitário quer da Fundação de Ciência e Tecnologia, quer dos Estabelecimentos de Ensino Superior, com baixas repercussões ao nível do aumento do défice.

Propõe-se a introdução da seguinte expressão (a negrito):

*O disposto no artigo 4.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, mantém-se em vigor no ano de 2020, com as necessárias adaptações, designadamente no n.º 2, onde se lê «2017» que deve ler-se «2018» e no n.º 13, onde se lê «2019» que deve ler-se «2020», incluindo a seguinte sub-alínea na alínea c) do n.º 4 do artigo 4.º:*

- v) ***P-010- Ciência, Tecnologia e Ensino Superior: medidas M-004 Serv. Gerais Da A.P. Investigação Científica de Carácter Geral e M-016- Estabelecimentos de Ensino Superior***

### **b. PROPOSTA DE INTRODUÇÃO AO ARTIGO 16.º**

Uma das situações mais penalizadora e injusta no Ensino Superior e Ciência, implementada aquando das primeiras medidas de restrição financeira, foi o impedimento do posicionamento no índice remuneratório devido, aos docentes que conseguiram provimento por concurso para acesso a categorias superiores.

Apesar das recentes alterações ao Orçamento de Estado implementarem um regime de retoma do normal desenvolvimento da carreira, a verdade é que tal não tem sido implementado em diversos estabelecimentos de ensino superior, sob argumento de que o posicionamento remuneratório mantêm-se segundo as regras estabelecidas no momento em que o mesmo ocorreu.

Tal significa a violação de princípios de justiça e de equidade, que impede, de facto, o devido retomar do normal desenvolvimento da carreira, criando situações em que os docentes numa determinada categoria tenham vencimentos da categoria inferior.

Assim sendo propomos a introdução do seguinte número no artigo 16.º:

- 4 - Os trabalhadores que por efeito do n.º 3 do artigo 42.º da Lei n.º 82-B/2014 de 31 de dezembro foram posicionados em posição remuneratória inicial ou na posição remuneratória correspondente ao vencimento que auferiam nessa altura, retomam agora o normal desenvolvimento da sua carreira e são colocados no índice remuneratório devido segundo os estatutos de carreira em vigor.*

### **c. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO AO ARTIGO 21.º**

A aplicação do Programa Regularização Extraordinária de Vínculos Precários da Administração Pública (PREVPAP) ao Ensino Superior e Ciência conheceu diversos problemas e boicotes, apesar deste ser o terceiro setor com maior nível de precariedade de toda a Administração Pública, num problema já estrutural e que envolve mais de 14.000 pessoas.

Apesar de se terem candidatado a este programa 3.183 docentes e investigadores, só foram aprovados para regularização 312 candidatos, o que representa uma taxa de sucesso de apenas 9,8%. A situação é ainda pior, dado que apenas foram assinados 16 contratos.

Note-se também que o processo revelou as diversas estratégias alternativas criadas pelas instituições, nomeadamente a criação de associações privadas sem fins lucrativos, as quais resultam em bolsas de precariedade, onde os direitos são sucessivamente negados, exigindo-se até o trabalho de docência não remunerada.

De tudo isto resulta um quadro altamente pernicioso, com claro prejuízo para os detentores de qualificação avançada, que resulta num prejuízo competitivo para o país.

Dado que estas instituições privadas sem fins lucrativos são criadas e geridas no perímetro dos estabelecimentos de ensino superior público e financiadas por financiamento público e correspondem muitas vezes a Laboratórios Associados ou a Unidades de Investigação de Desenvolvimento ou suas organizações de gestão, é fundamental que a medida prevista de financiamento do PREVPAP através da FCT possa abranger também estas organizações.

Propomos por isso a introdução da seguinte expressão (a negrito):

- 4 - Nas instituições de ensino superior, nos **Laboratórios Associados, Unidades de Investigação e Desenvolvimento, suas organizações de gestão e nos Laboratórios do Estado**, no âmbito do PREVPAP, o montante anual de financiamento já aprovado é atribuído, em cada ano económico, diretamente pela FCT, I. P., à entidade que procede à integração do trabalhador, ao abrigo de um contrato-programa a celebrar entre ambas, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 123/2019, de 28 de agosto, descontado dos montantes correspondentes ao período decorrido até à integração do trabalhador.*

### **d. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO NO ARTIGO 35.º**

Considerando a precariedade das carreiras académica e científica, nomeadamente em termos dos vínculos e condições de contratação;

Tendo em conta a articulação com as medidas de Estímulo ao Emprego Científico, nomeadamente as previstas pelo Decreto-Lei 57/2016 com as alterações introduzidas pela Lei 57/2017, bem como o Programa Regularização Extraordinária de Vínculos Precários da Administração Pública (PREVPAP);

Verificando-se o elevado volume de saldos de gerência acumulados por alguns estabelecimentos de Ensino Superior Públicos de maior dimensão, em prazos superiores a 4 anos, sendo a sua mobilização permitida pelo artigo 114.º da Lei 62/2007;

Dada a necessidade de concretizar o cumprimento de rácios nas carreiras académicas, num plano até ao final da legislatura.

Propõe-se, por isso, a seguinte alteração dos números 2, 3 e 5 do artigo 31.º:

*2 - Ao limite estabelecido no número anterior acresce o aumento dos encargos decorrentes das valorizações remuneratórias resultantes da aplicação do disposto no artigo 16.º, bem como da aplicação do Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP) e dos encargos decorrentes dos Decretos-Leis n.ºs 45/2016, de 17 de agosto, e 57/2016, de 29 de agosto, ambos na sua redação atual, e dos encargos necessários à aplicação da alínea d) do artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 65/2018 de 16 de agosto.*

*3 - Para além do disposto no número anterior, fica autorizada a contratação a termo de docentes e investigadores para a execução de programas, projetos e prestações de serviço no âmbito das missões e atribuições das instituições de ensino superior públicas, desde que os seus encargos onerem exclusivamente receitas transferidas da FCT, I. P., receitas próprias incluindo a utilização de saldos de gerência, ou receitas de fundos europeus relativos a esses programas, projetos e prestações de serviço.*

Propõe-se ainda a introdução dos seguintes pontos:

*8 – Em conjugação com as medidas de regularização de vínculos precários e de estímulo ao emprego científico, as instituições de ensino superior públicas que apresentem saldos de gerência superiores a 10% das suas receitas gerais devem apresentar até 28 de fevereiro de 2019 um plano específico de valorização e rejuvenescimento, contemplando a abertura de procedimentos concursais de ingresso nas carreiras docentes e de investigação dos doutorados que desempenhem funções nestas instituições há mais de 5 anos, o qual terá de estar concluído até 1 de setembro de 2020.*

*9 – As instituições de ensino superior devem desenvolver um plano de valorização do corpo docente, com vista a respeitarem os rácios previstos no art.º 30.º do Decreto-Lei n.º 207/2009 de 31 de agosto, no art.º 84.º do Decreto-Lei n.º 205/2007 de 31 de agosto e no artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 65/2018, apresentando até 31 de Julho um levantamento do número de procedimentos concursais necessários ao respeito pelos números e percentagens de professores de carreira previstos nos estatutos de carreira.*

#### **e. PROPOSTA DE INTRODUÇÃO DE NOVO ARTIGO 36.º**

Como é conhecido, os diversos estabelecimentos de Ensino Superior demonstraram diversas dúvidas e hesitações aquando da aplicação do artigo 18.º da Lei de Orçamento de Estado para 2018 (Lei n.º 114/2017) ao caso dos docentes de ensino superior. Por diversas

vezes, os dirigentes dos estabelecimentos de ensino superior reivindicaram a necessidade de uma clarificação, tendo mesmo indicado aos docentes que se estaria a aguardar essa clarificação por parte do Governo.

Como o SNESup teve ocasião de expor em audiência na Comissão Parlamentar de Educação e Ciência (ocorrida a 11 de julho de 2018), esta situação criou um enorme prejuízo e grave desigualdade entre os diversos docentes das instituições de ensino superior.

Não chegou a existir qualquer esclarecimento por escrito, sendo que testemunhamos interpretações e aplicações muito diversas das progressões remuneratórias, variando as mesmas de estabelecimento para estabelecimento, quando não mesmo dentro do mesmo estabelecimento de ensino superior.

A posição do Governo enunciada pelo ministro Manuel Heitor em sede de audiência na Comissão Parlamentar de Educação e Ciência (em 19 de julho de 2018), demonstra uma dupla injustiça, não só porque permite um regime em que não ser avaliado é mais favorável do que ser avaliado, como procura aplicar um regime altamente penalizador e injusto para com os docentes de ensino superior, o qual restringe a progressão obrigatória apenas para aqueles que consigam seis anos consecutivos de menção máxima. Tal viola o princípio comum a todos os demais trabalhadores em funções públicas, no qual existe o direito à progressão, que é sempre garantida, mesmo que em tempos diferenciados.

Esta situação contínua indefinida, sendo que o pagamento das progressões está ligado ao financiamento pelas Receitas Gerais do Orçamento de Estado, pelo que é imperativo e urgente que possa existir uma clarificação que evite degradar ainda mais a situação dos docentes de ensino superior e que possa levar a uma ainda maior desconfiança dos sujeitos perante as instituições e o Estado de Direito.

Assim sendo, propomos a introdução de um artigo 36.º, com a seguinte redação:

#### **Artigo 36.º**

##### **Alterações remuneratórias dos docentes das instituições de ensino superior públicas**

*1- Nas carreiras docente universitária e docente do ensino superior politécnico aplicam-se as normas de alteração obrigatória de posicionamento o previstas no número 7 do artigo 156.º da Lei n.º 35/2014 de 20 de junho.*

*2- A aplicação do número anterior dá-se sem prejuízo da aplicação complementar do n.º 4 do artigo 74.º-C Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, e do n.º 4 do artigo 35.º-C Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de agosto.*

*3- Os regulamentos a que se referem o n.º 1 do artigo 74.º-C Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, e o n.º 1 do artigo 35.º-C Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de agosto, devem prever a aplicação das normas de alteração obrigatória de posicionamento previstas no número 7 do artigo 156.º da Lei n.º 35/2014 de 20 de junho*

#### **f. PROPOSTA DE INTRODUÇÃO DE NOVO ARTIGO 128.º**

Têm sido apresentadas por várias vezes as dificuldades orçamentais de diversas instituições de ensino superior num quadro de claro subfinanciamento.

Recorde-se que o valor de despesa pública consignado aos estabelecimentos de ensino superior continua a ser dos mais baixos da OCDE.

Existem queixas diversas, que são transportadas para a opinião pública, sobre as falhas resultantes deste quadro de subfinanciamento e que prejudicam a prática pedagógica e a investigação. São recorrentes situações como a falta de aquecimento no Inverno, ou o encerramento das instalações durante os períodos do Verão. Em muitas instalações não é realizada a manutenção necessária, que implica despesas limitadas, como, por exemplo, a mera reparação de coberturas ou de revestimentos das paredes exteriores, com a consequente degradação dos edifícios e aumento exponencial do valor de despesas de recuperação a fazer no futuro (matéria especialmente relevante nos edifícios mais antigos).

Diversas instituições de ensino superior são obrigadas a solicitar reforços orçamentais devido a uma suborçamentação forçada e permanente. Contudo, o valor total suborçamentado é de dimensão reduzida quando tido em conta o valor total do orçamento do PO10 (o valor total necessário ao conjunto de todas as instituições é inferior a 7 milhões de euros, o que contrasta com os valores de saldo acumulados em diversas universidades e o excedente orçamental do sistema). Os efeitos dessa suborçamentação resultam numa acentuada política de desvalorização com repercussões sobre o valor da qualificação.

A necessidade de reforços orçamentais transporta também desequilíbrios territoriais, acentuando disparidades entre o interior e o litoral. Estes reforços não retratam má gestão, mas as dificuldades de operação em territórios com menor densidade populacional.

Assim sendo, propõe-se a seguinte introdução de um artigo 128.º:

**Artigo 128.º**  
**Reforço Orçamental das instituições de ensino superior público**

*Para as instituições de ensino superior em que existiu necessidade de reforço orçamental no ano de 2019, é incluído em orçamento privativo a inclusão do montante igual a esse reforço como receita proveniente de transferência do Estado.*

Muito agradecemos a esta Comissão Parlamentar a concessão de audiência para melhor apresentação destas nossas propostas.

Com os melhores cumprimentos,

A DIREÇÃO



Professor Doutor Gonçalo Leite Velho  
Presidente da Direção