

## Projeto de Lei n.º 687/XV/1.ª (PCP)

**Título: Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no Ensino Superior e define apoios específicos aos estudantes**

Data de admissão: 29/03/2023

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

## ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

**Elaborada por:** Rosalina Espinheira (BIB), Fernando Bento Ribeiro e Leonor Calvão Borges (DILP), Isabel Pereira (DAPLEN), Gonçalo Sousa Pereira e Teresa Fernandes (DAC).

**Data:** 13.04.2023

## I. A INICIATIVA

---

O projeto de lei visa estabelecer os princípios orientadores da ação social escolar no ensino superior, definindo os apoios específicos aos estudantes.

Os autores defendem que a ação social deve assegurar a possibilidade real de frequência daquele nível de ensino a todos, independentemente da sua situação económica e que isso é um imperativo de justiça social e um fator de desenvolvimento nacional, devendo envolver todos os interessados, sendo criado para o efeito o Conselho Nacional de Ação Social do Ensino Superior (CNASES) e competindo ao Estado financiar o sistema.

Concretamente, a iniciativa estabelece um regime global de ação social, financiado pelo Orçamento do Estado, integrando os apoios indiretos, nomeadamente ao alojamento dos alunos deslocados e os apoios diretos, através de bolsas de estudos, dispondo que o CNASES é constituído no prazo de 60 dias após a publicação da lei. Para o efeito prevê no artigo 35.º a revogação do [Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de abril](#), que estabelece as bases da ação social, do despacho que aprova o Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo e do artigo 128.º da [Lei n.º 62/2007](#), de 10 de setembro, que regula os serviços de ação social nas instituições de ensino superior.

O projeto de lei prevê a regulamentação (artigo 34.º), ouvido o CNASES, no prazo de seis meses após a publicação da lei a aprovar.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

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

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada pelos 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](#)<sup>1</sup> (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), 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 Constituição e b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

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

Observa ainda os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A iniciativa deu entrada em 27 de março de 2023, tendo sido junta [a ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida a 29 de março, data em que baixou na generalidade à Comissão de Educação e Ciência (8.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na reunião plenária do dia 30 do mesmo mês.

#### ▪ **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, e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na comissão ou na redação final.

---

<sup>1</sup> 1-As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

A presente iniciativa legislativa apresenta um título - «Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no Ensino Superior e define apoios específicos aos estudantes» - que traduz sinteticamente o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, podendo, em caso de aprovação, ser objeto de aperfeiçoamento.

Em caso de aprovação em votação final global, deve ser publicada sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme 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 seu artigo 36.º, que a entrada em vigor ocorrerá «com a publicação da Lei do Orçamento do Estado posterior à sua aprovação», estando em conformidade o n.º 1 do artigo 2.º da citada *lei formulário*, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação». Todavia, sugere-se, que, em sede de especialidade e para uma maior clareza, a expressão «com a publicação...» seja substituída por «com a Lei...».

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

A [Constituição](#)<sup>2</sup> consagra, nos [artigos 73.º e seguintes](#), o direito à educação e à cultura, com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, determinando que na realização da política de ensino incumbe ao Estado estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino.

Na realização da política de ensino incumbe ao Estado «garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística».

Ressalvamos a normação constitucional do acesso ao ensino superior: «O regime de acesso à Universidade e às demais instituições do ensino superior garante a igualdade

---

<sup>2</sup> Diploma consolidado retirado do portal da internet da Assembleia da República.

de oportunidades e a democratização do sistema de ensino, devendo ter em conta as necessidades em quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país.» (n.º 1 do [artigo 76.º](#)).

A este respeito, afirmam Vital Moreira e Gomes Canotilho<sup>3</sup> que, da alínea *d*) do n.º 2 do artigo 74.º, «resulta uma obrigação pública de garantir a todos o acesso a graus mais elevados do ensino, investigação científica e criação artística mediante a abolição e superação dos obstáculos baseados em motivos diferentes das capacidades de cada um, nomeadamente por motivos de carências sociais e económicas (...)». Prosseguem referindo que «consiste precisamente na criação pelo Estado, através de uma adequada política social e escolar, de apoios e estímulos que permitam o acesso de pessoas sem condições económicas às formas superiores de ensino, de investigação e de cultura; isto no sentido de estabelecer uma igualdade material de oportunidades, de superar as desigualdades económicas, sociais e culturais.». (...) «IX.O alargamento progressivo da gratuitidade de todos os graus de ensino (...) – incluindo desde logo a ausência de propinas – significa que a gratuitidade não se limita à escolaridade básica obrigatória, antes se deve estender aos vários graus de ensino (secundário e superior). Trata-se de uma imposição constitucional permanente, de realização progressiva, de acordo com as disponibilidades públicas (...) havendo que estabelecer prioridades, por razões de limitação de recursos financeiros (...), devendo privilegiar os alunos que não estão em condições, individuais e/ou familiares, de suportar os custos económicos e financeiros do ensino superior». De acordo com o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 148/94](#), de 8 de fevereiro<sup>4</sup>, «estas prioridades poderão justificar inclusive uma «concordância prática» entre a atualização de propinas nos estabelecimentos de ensino superior (desde que não exceda os níveis do ponto de partida) e a ampliação do sistema social de isenção de propinas e bolsas de estudo.»

Jorge Miranda<sup>5</sup>, por seu lado, considera que no n.º 2 do artigo 74.º se «enunciam alguns dos meios adequados a suportar as desigualdades e a promover o efetivo acesso e êxito escolar. Não são os únicos. Outros existem, e não pouco importantes, a começar pela ação social escolar (bolsas de estudo, alojamento, alimentação, transporte,

<sup>3</sup> Gomes Canotilho, J. J. e Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º*, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, p. 897 e 899.

<sup>4</sup> Publicado no Diário da República, I Série-A, de 3 de maio de 1994.

<sup>5</sup> Miranda, Jorge, Medeiros, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo I, Artigos 1º a 79º*, 2.ª edição, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2005, p. 1415, 1416, 1417 e 1418.

assistência na doença, etc.), e outros podem ser estabelecidos em correspondência com as transformações do próprio ensino, da ciência e da sociedade».

No desenvolvimento dos princípios constitucionais, foi aprovada a Lei de Bases do Sistema Educativo pela [Lei n.º 46/86, de 14 de outubro](#)<sup>6</sup>. De acordo com o n.º 2 do [artigo 1.º](#) entende-se por sistema educativo «o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente acção formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade.» Por sua vez, o n.º 2 do [artigo 2.º](#) impõe ao Estado uma especial responsabilidade na promoção e na democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares. O [artigo 12.º](#), reativo ao acesso ao ensino superior, estatui que «O Governo define (...) os regimes de acesso e ingresso no ensino superior, em obediência aos (...) princípios (...) da democraticidade, equidade e igualdade de oportunidades (...)»

As bases do financiamento do ensino superior estão estabelecidas na [Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto](#). Este financiamento processa-se num quadro de uma relação tripartida entre o Estado e as instituições de ensino superior, os estudantes e as instituições de ensino superior e o Estado e os estudantes.

Nos termos do [artigo 33.º](#), o Estado assegura o direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso escolar, pela superação de desigualdades económicas, sociais e culturais através do sistema de ação social, que contempla as seguintes medidas: *a)* Bolsas de estudo; *b)* Acesso à alimentação e alojamento; *c)* Acesso a serviços de saúde; *d)* Apoio a atividades culturais e desportivas; *e)* Acesso a outros apoios educativos.

No âmbito do sistema de acção social escolar, o Estado concede apoios directos e indirectos geridos de forma flexível e descentralizada. Podem ser considerados apoios específicos a conceder a estudantes deslocados de e para as Regiões Autónomas. (n.º 5 do [artigo 20.º](#))

---

<sup>6</sup> Diploma consolidado com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs [115/97, de 19 de setembro](#), [49/2005, de 30 de agosto](#) e [85/2009, de 27 de agosto](#), [62/2007, de 10 de setembro](#), [68/2017, de 9 de agosto](#), [42/2019, de 21 de junho](#) e [75/2019, de 2 de setembro](#) retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário.

Os estudantes deslocados, com prioridade para os economicamente carenciados, têm ainda acesso a alojamento em residências ou a apoios específicos para esse fim. (n.º 2 do [artigo 24.º](#))

O sistema de empréstimos, com o objectivo de possibilitar ao estudante a sua autonomização financeira, «privilegiará os estudantes deslocados considerados com mais dificuldades no plano económico e com aproveitamento escolar satisfatório, independentemente da instituição ou curso frequentado.»(n.ºs 1 e 2 do [artigo 28.º](#))

Também o regime jurídico das instituições de ensino superior, aprovado pela [Lei n.º 62/2007](#), de 10 de setembro<sup>78</sup>, no seu [artigo 20.º](#), dispõe que «na sua relação com os estudantes, o Estado assegura a existência de um sistema de ação social escolar que favoreça o acesso ao ensino superior e a prática de uma frequência bem sucedida, com discriminação positiva dos estudantes economicamente carenciados com adequado aproveitamento escolar.» Nos termos do mesmo artigo, a ação social escolar garante que nenhum estudante é excluído do sistema do ensino superior por incapacidade financeira, devendo, os apoios diretos e indiretos concedidos pelo Estado, ser geridos de forma flexível e descentralizada. As modalidades de apoio social direto são as bolsas de estudo e o auxílio de emergência, e as modalidades de apoio social indireto integram o acesso à alimentação e ao alojamento; o acesso a serviços de saúde; o apoio a atividades culturais e desportivas; e o acesso a outros apoios educativos. Nos termos do [artigo 128.º](#), cada universidade e instituto públicos têm um serviço vocacionado para assegurar as funções da ação social escolar, gozando de autonomia administrativa e financeira.

A aprovação da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, produziu a segunda alteração ao [Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de abril](#)<sup>9</sup>, que já em 1993 tinha estabelecido os princípios da política de ação social no ensino superior, fixando como objetivos desta política a prestação de serviços e a concessão de apoios aos estudantes do ensino superior, tais como bolsas de estudo, alimentação em cantinas e bares, alojamentos, serviços de

---

<sup>7</sup> [Trabalhos preparatórios](#)

<sup>8</sup> Versão consolidada.

<sup>9</sup> Atualmente com as alterações introduzidas pelas [Leis n.º 113/97](#), de 16 de setembro, e [n.º 62/2007](#), de 10 de setembro, e pelo [Decreto-Lei n.º 204/2009](#), de 31 de agosto.

saúde, atividades desportivas e culturais, empréstimos, reprografia, livros e material escolar. Para além disso, determinou que o sistema de ação social no ensino superior integrasse os seguintes órgãos: o conselho nacional para a ação social no ensino superior, os conselhos de ação social e os serviços de ação social. Também definiu a fiscalização e o regime sancionatório no âmbito das atividades dos serviços de ação social e extinguiu os serviços médico-sociais universitários de Lisboa, cujas competências foram transferidas para os serviços de ação social das instituições de ensino superior público de Lisboa e para o serviço nacional de saúde.

Os preços máximos de refeição e de alojamento para estudantes do ensino superior estão definidos em função do indexante de apoios sociais pela [Lei n.º 71/2017](#), de 16 de agosto<sup>10</sup>. O valor atual do indexante de apoios sociais (IAS) é de 443,20€, nos termos da [Portaria n.º 294/2021](#), de 13 de dezembro.

O Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior tem atualmente a redação do [Despacho n.º 9619-A/2022](#), de 4 de agosto<sup>11</sup>, mas foi originalmente aprovado pelo [Despacho n.º 8442-A/2012](#), de 19 de junho<sup>12</sup>, publicado no Diário da República, 2.ª Série, 1.º Suplemento ao n.º 120, de 22 de junho de 2012 e tem vindo a ser alterado pelos atos seguintes:

- [Despacho n.º 627/2014](#), de 4 de janeiro, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 9, de 14 de janeiro de 2014;
- [Despacho n.º 10973-D/2014](#), de 26 de agosto, publicado no Diário da República, 2.ª Série, 1.º Suplemento ao n.º 164, de 28 de agosto de 2014;
- [Despacho n.º 7031-B/2015](#), de 23 de junho, publicado no Diário da República, 2.ª Série, 1.º Suplemento ao n.º 121, de 24 de julho de 2015, e que o republica em anexo;
- [Despacho n.º 5404/2017](#), de 30 de maio, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 118, de 21 de junho de 2017, e que o republica em anexo;
- [Lei n.º 114/2017](#), de 29 de dezembro, ([artigo 186.º](#));
- [Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março, ([artigo 232.º](#));

---

<sup>10</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>11</sup> <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/9619-a-2022-187049894>

<sup>12</sup> Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 1051/2012, de 14 de agosto](#)



- [Despacho n.º 9138/2020](#), de 17 de setembro, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 188, de 25 de setembro de 2020, e que o republica em anexo; e o,
- [Despacho n.º 9276-A/2021](#), de 17 de setembro, publicado no Diário da República, 2.ª Série, 2.º Suplemento ao n.º 183, de 20 de setembro de 2021, que revê a versão do Regulamento republicado pelo Despacho n.º 9138/2020 e o publica em anexo.

De referir também que em 2011, a [Lei n.º 15/2011](#), de 3 de maio<sup>13</sup>, alterou o [artigo 1.º](#) do [Decreto-Lei n.º 70/2010](#)<sup>14</sup>, de 16 de junho, de forma a retirar as bolsas de estudo e de formação para efeitos de verificação da condição de recursos, e incumbiu o Governo de criar legislação específica para efeitos de verificação da condição de recursos, a partir do ano letivo de 2011-2012.

Também no âmbito do apoio aos estudantes no ensino superior, foi aprovado o [Decreto-Lei n.º 30/2019](#)<sup>15</sup>, de 26 de fevereiro, que aprovou o Plano de intervenção para a requalificação e construção de residências de estudantes, ou [PNAES](#).<sup>16</sup> (Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior). De acordo com a ‘Apresentação’ do portal «A disponibilização de alojamento para os estudantes do ensino superior que se encontram deslocados do local da sua residência, de forma condigna e a preços acessíveis, é essencial e prioritária para o alargamento e a democratização do acesso ao ensino superior, sendo um dos desígnios da estratégia de convergência efetiva de Portugal com o padrão médio europeu de frequência e formação superior da população jovem.»

O [estudo diagnóstico](#)<sup>17</sup> que serviu de base ao estabelecimento das premissas no PNAES, desenvolvido em 2018 com base numa inquirição a 33 instituições de ensino superior público pode ser consultado aqui e apresenta os resultados das iniciativas seguintes: Levantamento, identificação e caracterização das residências de estudantes junto das instituições de ensino superior públicas (e.g. número de residências, número de quartos, tipologia de quartos); Colaboração com o movimento associativo estudantil, nomeadamente suscitando a elaboração de um diagnóstico e caracterização das

---

<sup>13</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>14</sup> Versão consolidada.

<sup>15</sup> Versão consolidada

<sup>16</sup> Informação disponível no portal do ‘PNAES’. Consultado em 06/04/2023.

<sup>17</sup> Informação disponível no portal do ‘PNAES’ em [https://pnaes.pt/wp-content/uploads/2022/01/Diagnostico\\_pnaes\\_relatorio.pdf](https://pnaes.pt/wp-content/uploads/2022/01/Diagnostico_pnaes_relatorio.pdf)

condições das residências; e Levantamento e caracterização dos estudantes deslocados inscritos no ensino superior público.

O Decreto-Lei n.º 30/2019, regulamenta a [Lei n.º 36/2018](#), de 24 de julho, que aprova o plano de intervenção para a requalificação e construção de residências de estudantes do ensino superior público.

A aprovação da [Lei n.º 38/2020](#), de 18 de agosto, teve como objetivo estabelecer medidas excecionais e temporárias para salvaguarda dos direitos dos trabalhadores e estudantes do ensino superior público.

No portal da Direção Geral do Ensino Superior (DGES) pode ser consultada a ligação ao '[Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior](#)' (RABEEES), que nos [artigos 18.º e 19.º](#) rege o 'Alojamento em residências dos SAS'.

Os estudantes deslocados têm apoio no alojamento desde que concorram ao alojamento numa residência dos Serviços de Ação Social. Se existirem vagas, e lhes for atribuído alojamento, têm direito a receber um complemento mensal igual ao valor base a pagar pelos bolseiros nas residências, até ao limite de 17,5% do IAS (77,56 euros). Ou seja, o Governo dá-lhes o valor que precisam para pagar aos serviços de ação social pelo alojamento. Caso precisem de realizar provas de avaliação ou estágio, já depois do final do ano letivo, ainda têm direito a um mês adicional de complemento.

Se não conseguirem lugar numa residência, têm acesso também a um complemento de alojamento, que é igual ao valor do encargo efetivamente pago pelo alojamento e comprovado por recibo, até ao limite de 50 % do IAS (221,60 euros). Os valores para 2022 foram atualizados, podendo ir até aos 288,08 euros mensais para quem estuda em Lisboa, Cascais e Oeiras.<sup>18</sup>

O [Despacho n.º 9619-A/2022](#)<sup>19</sup> (do Gabinete da Ministra da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior), que altera o Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino, prevê «b) A criação de um novo complemento à bolsa de estudo,

<sup>18</sup> Informação disponível no portal 'uniarea.com', em <https://uniarea.com/estes-sao-os-apoios-disponiveis-aos-estudantes-do-ensino-superior/> Consultado em 06/04/2023.

<sup>19</sup> Informação disponível no portal do '[SAS UL](https://www.sas.ulisboa.pt/archive/sas_legislacao/2666305ec3f326ad5.40629733.pdf)' em [https://www.sas.ulisboa.pt/archive/sas\\_legislacao/2666305ec3f326ad5.40629733.pdf](https://www.sas.ulisboa.pt/archive/sas_legislacao/2666305ec3f326ad5.40629733.pdf) Consultado em 06/04/2023.

com valor máximo de 250 euros anuais, *para apoiar as deslocações dos estudantes bolseiros entre a localidade da sua residência habitual e a localidade das instituições de ensino que frequentam*».

De acordo com o portal '[estudar.esen](#)'<sup>20</sup> Despesas de Educação e de Alojamento dos Estudantes Deslocados', «um estudante de uma instituição de ensino superior que precise de arrendar quarto ou casa, pode deduzir esta despesa no IRS».

No portal dos [Serviços de Ação Social da Universidade de Lisboa](#),<sup>21</sup> pode consultar-se documentação sobre a matéria em análise.

Por fim fazemos referência à legislação citada na parte regulamentar do projeto de lei em análise.

O [Decreto-Lei n.º 74/2006](#), de 24 de março, aprova o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior, em desenvolvimento do disposto nos artigos 13.º a 15.º da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo), bem como o disposto no n.º 4 do artigo 16.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto (estabelece as bases do financiamento do ensino superior). O seu [artigo 46.º-B](#) é relativo aos 'estágios profissionais'.

A [Lei n.º 37/2006](#), de 9 de agosto, regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril.

A [Lei n.º 23/2007](#), de 4 de julho, aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. O seu [artigo 80.º](#) é relativo à 'concessão e renovação de autorização de residência permanente'. O [artigo 125.º](#), por sua vez, diz respeito aos 'benefícios do estatuto de residente de longa duração'.

#### **IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL**

---

<sup>20</sup> Informação disponível no portal '[estudar.esen](#)' Consultado em 06/04/2023.

<sup>21</sup> Informação disponível no portal do '[SAS UL](#)' Consultado em 06/04/2023.

## ▪ Âmbito da União Europeia

De acordo com o princípio da subsidiariedade, as políticas relativas ao ensino superior na Europa são decididas ao nível dos Estados-Membros individualmente considerados. A União Europeia (eu) desempenha por isso, sobretudo, um papel de apoio e de coordenação. Os principais objetivos da ação da União no domínio do ensino superior incluem, nomeadamente: o apoio à mobilidade de estudantes e docentes; o fomento do reconhecimento mútuo de diplomas e períodos de estudo; a promoção da cooperação entre as instituições de ensino superior e o desenvolvimento do ensino (universitário) à distância.

O artigo 9.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) estabelece 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 TUE), determina que «Todas as pessoas têm direito à educação» (artigo 14.º).

Neste sentido, a [Estratégia «Europa 2020»](#) aumentou o interesse político europeu no ensino superior. Centrados no crescimento «inteligente», «sustentável» e «inclusivo», os objetivos da estratégia «Europa 2020» deverão ser concretizados através de um investimento mais eficaz na educação, na investigação e na inovação.

Nesta senda, tendo em vista a realização do compromisso assumido pela Presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, nas suas [Orientações Políticas](#), a Comissão Europeia apresentou uma Comunicação sobre a [concretização do Espaço Europeu da Educação até 2025](#), onde propõe novas iniciativas, mais investimento e uma cooperação mais estreita entre os Estados-Membros para que todos os europeus, de todas as idades, possam beneficiar da variada oferta de ensino e formação da UE.

O [quadro estratégico da UE para a educação e a formação](#) (EF 2020) salienta que os sistemas de ensino superior precisam de um financiamento adequado e, tratando-se de um investimento no crescimento económico, a despesa pública no ensino superior deve ser protegida e que os desafios com que se depara o ensino superior exigem sistemas de governação e de financiamento mais flexíveis que garantam uma maior autonomia

das instituições educativas e, simultaneamente, uma maior responsabilização de todas as partes interessadas.

O acompanhamento dos progressos nesta área é feito recorrendo a indicadores e a uma série de valores de referência. No âmbito da Estratégia «Europa 2020» e do [Semestre Europeu](#), a UE efetua análises por país para ajudar os Estados-Membros a definirem a sua política de ensino e formação e acompanhar os progressos na realização das reformas necessárias. Estas análises respondem a desafios identificados a nível europeu, nacional e regional e têm por objetivo apoiar a aprendizagem entre pares e o intercâmbio de boas práticas, nomeadamente identificando áreas que necessitam de investimento, podendo culminar com orientações específicas sobre reformas prioritárias, sob a forma de recomendações específicas, propostas pela Comissão Europeia, por Estado-Membro.

A [nova agenda da UE em prol do ensino superior](#) reforça, igualmente, a necessidade de recursos humanos e financeiros adequados e eficazes, bem como a utilização de sistemas de incentivos e recompensas.

De acordo com a Comissão Europeia, a União procura promover a eficácia e eficiência do ensino superior através do seu [apoio à investigação e à cooperação política](#), onde os Estados-Membros da UE são auxiliados a elaborar sistemas eficazes de governação e financiamento do ensino superior. A Comissão está também a cooperar com a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) numa revisão das estruturas de financiamento, incentivos e recompensas para os sistemas de ensino superior.

Entre 2014 e 2020, 17 Estados-Membros da UE investiram [Fundos estruturais e de investimento europeus \(FEEI\)](#) no ensino superior. Ao todo, foram gastos 5 200 milhões de euros do [Fundo Social Europeu](#) na formação das pessoas, na reforma dos programas e no alinhamento da educação com as necessidades do mercado de trabalho.

Por fim, referir que as instituições de ensino superior também têm à sua disposição alguns apoios sob a forma de empréstimos geridos pelo grupo do [Banco Europeu de Investimento](#) (BEI), podendo, igualmente, candidatar-se a um empréstimo para melhorar as suas instalações através do [Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos](#) (FEIE) e participar em programas de financiamento inovadores, como os empréstimos de mestrado Erasmus+ destinados a estudantes internacionais.

## ▪ Âmbito internacional

### Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

### ESPANHA

O contexto legal é enquadrado no âmbito da autonomia das universidades, conforme decorre do disposto do n.º 10 do [artículo 27](#)<sup>22</sup> da [Constituição Espanhola](#).

Assim, e de acordo com a [Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre](#)<sup>23</sup>, de *Universidades*, a autonomia das universidades consagrada no seu [artículo 2](#) é concretizada através da coordenação entre as Comunidades Autónomas e as Universidades que integram a sua competência, sem prejuízo das funções atribuídas à *Conferencia General de Política Universitaria* ([artículo 27 bis](#)).

Este diploma define ainda as linhas de apoio a estudantes através das *becas y ayudas al estudio* ([artículo 45](#)), consubstanciada na [Orden ECI/1815/2005](#), de 6 de junho, *por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de becas y ayudas al estudio por el Ministerio de Educación y Ciencia*, dos direitos dos estudantes ([artículo 46](#)), sendo de salientar o disposto no n.º 4 do *artículo 46*, respetivamente, «*[l]os estudiantes gozarán de la protección de la Seguridad Social en los términos y condiciones que establezca la legislación vigente*».

O Ministério da Educação lança anualmente diversas modalidades de bolsas destinadas aos estudantes do ensino superior, conforme previsto na [Resolución de 13 de agosto de 2013](#), de la *Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y*

---

<sup>22</sup> Diplomas consolidado retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas feitas a 31/03/2023.

<sup>23</sup> Este diploma será revogado, a partir de 12 de abril, pela [Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo](#), del Sistema Universitario, passando a matéria das ajudas e bolsas a integrar o seu artigo 32.º.

*Universidades, por la que se convocan becas de carácter general para el curso académico 2013-2014, para estudiantes que cursen estudios postobligatorios.*

Refira-se também o [Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto](#), que estabelece os limites de rendimento e património do agregado familiar e os valores de bolsas de estudo e apoio financeiro a atribuir por parte do Ministério da Educação, Cultura e Desporto, a aplicar no ano letivo 2013-2014, e que se encontra ainda vigente, alterando parcialmente o [Decreto Real 1721/2007](#), de 21 de dezembro, que estabelece o sistema de bolsas de estudo personalizado.

O citado *Real Decreto 609/2013*, de 2 de agosto, estabelece uma nova fórmula de distribuição proporcional de apoios, considerando o rendimento do agregado familiar e o desempenho do aluno, assim como a situação económica desfavorável das famílias que estão abaixo do limiar de um salário familiar e a situação dos estudantes deslocados das suas residências.

## FRANÇA

De acordo com o preâmbulo da [Constituição de 27 de outubro de 1946](#)<sup>24</sup>, “a Nação garante a igualdade de acesso das crianças e dos adultos ao ensino, à formação profissional e à cultura. A organização do ensino público gratuito e laico em todos os graus de ensino é um dever do Estado”.

Em conformidade com as disposições dos *articles* [L. 443-4](#)<sup>25</sup> e [L. 821-1](#) do [Code de l'éducation](#), o Estado (a administração central ou as *collectivités territoriales*) pode conceder bolsas/auxílio financeiro a estudantes. Este apoio destina-se a promover o acesso ao ensino superior, melhorar as condições de estudo e contribuir para o sucesso escolar do aluno, sendo os auxílios concedidos pelo Estado os seguintes: bolsa de ensino superior assente em critérios sociais; apoios complementares ao mérito, à

---

<sup>24</sup> Documento existente no Portal Oficial da Assembleia Nacional Francesa, disponível aqui: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>. Consultas efetuadas a 31/03/2023.

<sup>25</sup> Texto consolidado retirado do sítio da Internet do Legifrance.fr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 3/04/2023.

mobilidade internacional, os apoios de urgência, os empréstimos e os apoios ao alojamento.

Considere-se também a [Loi n° 2013-660, de 22 de julho](#), relativa ao ensino superior e à investigação, assim como o [Arrêté du 21 juillet 2017 portant sur les taux des bourses d'enseignement supérieur du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation pour l'année universitaire 2017-2018](#).

Refira-se a existência do CNOUS (Centro Nacional do trabalho universitário e escolar) – criado pela [Loi n°55-425 du 16 avril 1955 portant reorganisation des services des oeuvres sociales en faveur des étudiants](#) – cujo objetivo é o de garantir as mesmas oportunidades de acesso e de êxito escolar a todos os estudantes do ensino superior, acompanhando a sua vida quotidiana com vista a prestar-lhes o apoio necessário para a prossecução desse fim.

Por fim, o [Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation](#)<sup>26</sup> disponibiliza na sua página web, as [Modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, des aides au mérite et des aides à la mobilité internationale pour l'année 2022-2023](#)<sup>27</sup>.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não foram identificadas outras iniciativas pendentes sobre a ação social no ensino superior.

---

<sup>26</sup> Portal Oficial disponível aqui: <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/>. Consultas efetuadas a 3/04/2023.

<sup>27</sup> Documento existente no Portal Oficial, disponível aqui: <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/bo/22/Hebdo13/ESRS2209377C.htm>. Consultas efetuadas a 3/04/2023.



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

Compulsada a mesma base de dados, identificaram-se as seguintes iniciativas antecedentes sobre matéria conexas:

N.º	Título	Data de Admissão	Autor	Situação na AR
<b>XV/1.ª – Projetos de Lei</b>				
<a href="#">333</a>	Complemento Extraordinário das Bolsas de Ação Social do Ensino Superior	2022-09-30	BE	Rejeitado na reunião plenária de 2022-10-21
<a href="#">302</a>	Medidas de apoio aos estudantes no ensino superior no âmbito da Ação Social Escolar	2022-09-23	PCP	Rejeitado na reunião plenária de dia 2022-10-07
<a href="#">289</a>	Aprova medidas de alargamento da oferta de alojamento para estudantes do Ensino Superior, alterando a Lei de bases da habitação e o Código do IRS	2022-09-20	PAN	Rejeitado na reunião plenária de dia 2022-10-07

N.º	Título	Data de Admissão	Autor	Situação na AR
<b>XIV/1.ª – Projetos de Lei</b>				
<a href="#">439</a>	Aprova um conjunto de medidas no sentido do reforço dos apoios no âmbito da Ação Social Escolar no Ensino Superior	2020-06-03	PCP	Rejeitado na reunião plenária de 2020-06-26
<a href="#">154</a>	Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no Ensino Superior e define apoios específicos aos estudantes	2019-12-16	PCP	Caducada em 2022-03-28

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ **Consultas**

Considerando a matéria objeto do presente projeto de lei, sugere-se a consulta, em sede de especialidade, das seguintes entidades:

- Ministra da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
- Conselho Coordenador do Ensino Superior
- Conselho Nacional de Educação

**Projeto de Lei n.º 687/XV/1.ª (PCP)**

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

- CRUP - Conselho de Reitores
- CCISP - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos
- Federação Nacional dos Professores
- Sindicato Nacional do Ensino Superior
- Federação Nacional da Educação
- Estabelecimentos do ensino superior
- Associações Académicas
- FNAEESP – Federação Nacional de Associações de Estudantes do Ensino Superior Politécnico

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

HAUSCHILDT, Kristina ; UNIÃO EUROPEIA. Eurostudent – **Social and economic conditions of student life in Europe – EUROSTUDENT VII** [Em linha] : **synopsis of indicators 2018–2021**. [Consult. 11 abr. 2023]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=117573&img=26351&save=true>>.

Resumo: Esta sinopse de indicadores apresenta as conclusões da sétima ronda do projeto EUROSTUDENT. Na atual ronda, 26 países do Espaço Europeu do Ensino Superior contribuíram entre 2018 e 2021 para o sucesso do projeto, tornando possível este relatório.

Esta publicação dos resultados do EUROSTUDENT VII (2018-2021) representa um contributo importante para a investigação comparada sobre ensino superior na Europa. Fornece uma sinopse abrangente dos indicadores relativos às condições sociais e económicas da vida estudantil, tais como: as suas origens (características demográficas e origem social); condições e experiências de estudo (acesso e transição); orçamento e, por fim condições de vida (emprego, recursos, despesas, e situação habitacional), incluindo a mobilidade temporária dos estudantes nos países do Espaço Europeu de Ensino Superior (EHEA).

O capítulo B7 “Student resources” (p. 168-195) aborda a questão dos recursos económicos dos estudantes, apresentando quadros comparativos e respetivas

conclusões sobre os pontos analisados, designadamente: dificuldades financeiras; fontes de rendimento; apoio familiar e apoios financeiros concedidos pelo Estado, que compreendem empréstimos reembolsáveis, bolsas de estudo e subvenções.

O capítulo B8 “Students’ expenses” (p. 196-223) incide sobre a composição das despesas dos estudantes: propinas, despesas de alojamento, custo de vida e outras despesas ligadas aos estudos.

O capítulo B9 “Housing situation” (p. 224-248) trata a questão da acomodação dos estudantes. Em média, nos países analisados, 18 % dos estudantes vivem em alojamentos estudantis. Este tipo especial de alojamento é particularmente utilizado por estudantes internacionais (32%), estudantes que dependem de apoios públicos a nível nacional (27%) e estudantes com menos de 22 anos de idade (24%). Esta opção raramente está disponível ou é escolhida por estudantes com 30 anos ou mais.

OCDE - **Education at a Glance 2022** [Em linha] : **OECD Indicators**. Paris : OCDE, 2022. [Consult. 11 abr. 2023]. Disponível na intranet da AR:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=119001&img=29479&save=true>>. ISBN 978-92-64-34164-7.

Resumo: O “Education at a Glance” é a fonte oficial de dados sobre o estado da educação, sobre a estrutura, finanças e desempenho dos sistemas educativos nos países da OCDE e economias parceiras. Mais de 100 gráficos e tabelas – bem como muito mais dados disponíveis online – fornecem informações importantes sobre os recursos humanos e financeiros investidos na educação; de que forma os sistemas de educação e aprendizagem operam e evoluem, bem como sobre o retorno dos investimentos em educação. Os referidos indicadores são organizados tematicamente, e cada um é acompanhado de informações sobre o contexto político, além de ser fornecida uma interpretação dos dados.

A edição de 2022 centra-se no ensino superior, olhando para o aumento da conclusão do mesmo e os benefícios associados, para os indivíduos e para as sociedades.

No Capítulo C – Financial resources invested in education, Indicator C5 – How much do tertiary students pay and what public support do they receive? são apresentados dados concretos relativamente às propinas cobradas pelas instituições de ensino superior

público e os sistemas de apoio financeiro aos estudantes nos países da OCDE. O apoio público aos estudantes e suas famílias pode ser uma maneira de incentivar a participação na educação, enquanto, indiretamente, financia instituições de ensino superior. A canalização de financiamento para instituições através dos estudantes também pode ajudar a aumentar a competição entre instituições e a responder melhor às necessidades dos alunos. Este apoio pode assumir formas diversas, incluindo subsídios, abonos de família para estudantes, benefícios fiscais para estes e/ou suas famílias, ou outras subvenções.

OCDE – **Resourcing higher education** [Em linha] : **challenges, choices and consequences**. Paris : OECD, 2020. [Consult, 11 abr. 2023]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130885&img=16205&save=true>>. ISBN 978-92-64-50522-3.

Resumo: Para além de suportarem os custos das propinas, os estudantes do ensino superior e as suas famílias suportam também as despesas de alojamento (estudantes colocados longe da sua residência). Muitos desses estudantes não têm liquidez suficiente para fazer face ao custo atual do ensino superior. De facto, quanto maiores forem as despesas, menos indivíduos poderão ter acesso a este tipo de ensino.

Por esta razão, a maioria dos países da OCDE criou sistemas de apoio financeiro aos estudantes. Estes apoios constituem um elemento-chave para assegurar oportunidades equitativas para os estudantes do ensino superior, variando bastante de país para país; muitos deles concedem bolsas e/ou empréstimos subsidiados.

Em alguns países, como é o caso do Reino Unido e da Austrália, o apoio aos estudantes cobre normalmente uma grande parte, senão a totalidade, das despesas com propinas, bem como a maioria das despesas de subsistência. A cobertura dos sistemas públicos de apoio ao estudante varia muito. A proporção de estudantes que recebeu apoio público através de subvenções ou empréstimos variou entre os 70-100% na maioria dos sistemas nórdicos e anglófonos, e os 30% na Áustria, Suíça e Portugal (p.53).

No capítulo 3 “Student fees and student financial support” (p. 51-67), analisa-se a forma como os países desenvolvem e gerem as suas disposições em matéria de propinas, e

de que forma abordam o apoio financeiro aos estudantes, explorando-se os pontos fortes, fracos e riscos associados.

OCDE – **Resourcing higher education in Portugal** [Em linha]. Paris : OECD, 2022. [Consult, 11 abr. 2023]. Disponível em WWW:<[URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142420&img=30503&save=true](https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142420&img=30503&save=true)>. ISBN 978-92-64-75189-7.

Resumo: A OCDE iniciou o “Resourcing Higher Education Project” para apoiar os países membros a reduzir a lacuna entre a formulação de políticas nacionais na área de recursos do ensino superior e as evidências internacionais sobre o assunto.

Portugal foi um dos primeiros países da OCDE a participar numa revisão dos recursos do ensino superior.

O presente relatório apresenta as conclusões e recomendações resultantes dessa revisão, realizada pela Equipa de Política para o Ensino Superior da OCDE. Em consonância com os termos de referência previamente acordados com o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Portugal, a revisão centra-se nas políticas destinadas a melhorar o financiamento público do sistema de ensino superior, existindo um amplo consenso de que um modelo de alocação mais transparente e racional deve ser instaurado, na introdução de mecanismos de orientação e responsabilização que possam apoiar o sistema a adaptar-se à evolução demográfica e económica, bem como em políticas destinadas a promover um acesso alargado ao ensino superior.

A equipa de revisão espera que a análise contida neste relatório capte os muitos pontos fortes do sistema de ensino superior português e fornece recomendações às autoridades públicas, às instituições de ensino superior e às partes interessadas para o aperfeiçoamento das políticas de recursos nos próximos anos.