



Comissão de Educação e Ciência

Parecer

Projeto de Lei n.º 1145/XIII/4.ª (PCP)

Autora: Deputada

Ana Rita Bessa

(CDS-PP)

Revoga o regime fundacional e estabelece um modelo de gestão democrática das instituições públicas de ensino superior (1.ª alteração à Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que estabelece o regime jurídico das instituições do ensino superior)



Comissão de Educação e Ciência

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

Foi apresentado à Assembleia da República por quatorze deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) o Projeto de Lei n.º 1145/XIII/4.ª, que visa proceder à primeira alteração da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior.

A iniciativa foi apresentada nos termos do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), respeita os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeita, ainda, os limites da iniciativa imposta pelo RAR, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

Trata-se de um poder dos deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da CRP e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

O referido projeto de lei deu entrada no dia 28 de fevereiro de 2019, foi admitido a 4 de março e baixou, por determinação do S. Exa. o Presidente da Assembleia da República (PAR), à 8.ª comissão parlamentar - Comissão de Educação e Ciência (CEC) -, tendo sido anunciado na sessão plenária de 6 de março.



Comissão de Educação e Ciência

Na sequência da deliberação da CEC, a elaboração deste parecer coube ao Grupo Parlamentar do CDS, que, por sua vez, indicou como deputada relatora a autora deste parecer.

A iniciativa destes quatorze deputados do PCP, tomando a forma de projeto de lei em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma extensa exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República.

Segundo a nota técnica produzida pelos serviços da Assembleia da República, esta iniciativa *“não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR”*.

Sobre a entrada em vigor deste projeto de lei, em caso de aprovação, o diploma – que de acordo com a nota técnica dos serviços pode *“aumentar as despesas previstas no Orçamento do Estado”* – entra em vigor com a publicação da Lei do OE posterior à sua aprovação, *“salvaguardando desta forma o cumprimento da designada lei-travão prevista no n.º 3 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do RAR, que não permite a apresentação de iniciativas que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas previstas no Orçamento do Estado”*, refere a nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República.

2. Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

O objeto da presente iniciativa legislativa visa proceder à primeira alteração da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior, e tem o seguinte título: *“Revoga o regime fundacional e estabelece um modelo de gestão democrática das instituições públicas de ensino superior (1.ª alteração à Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que estabelece o regime jurídico das instituições do ensino superior)”*.

Em conformidade com o n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho – conhecida por “lei formulário” – a iniciativa em análise tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, assim como uma exposição de motivos em conformidade com o artigo 13.º da mesma lei.

No entanto, e segundo a nota técnica dos serviços da Assembleia da República, o título do projeto de lei apresentado do PCP pode ser aperfeiçoado, uma vez que, “de acordo com as regras de legística, o título deve traduzir, de forma sintética, o conteúdo do ato publicado, sendo que, sempre que possível, deve iniciar-se por um substantivo, por ser a categoria gramatical que, por excelência, maior significado comporta”, sugerindo, por isso, o seguinte título: *“Estabelecimento de um modelo de gestão democrática das instituições públicas de ensino superior (primeira alteração à Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, Regime jurídico das instituições do ensino superior)”*.

Segundo os autores do Projeto de Lei n.º 1145/XIII/4.ª, a iniciativa tem como impulso o que consideram as *“profundas e negativas transformações no sistema*

de ensino superior português, atacando o seu carácter público”. Acrescentam ainda os autores do diploma que “ao invés de resolver as premissas que serviram de pretexto à sua criação, o RJIES deu passos determinados no sentido da empresarialização e privatização do ensino superior público, introduziu graves limitações à autonomia das instituições, dando uma machadada na gestão democrática e participada das instituições prevista pela Constituição da República Portuguesa”.

A iniciativa contém propostas que abrangem um vasto conjunto de artigos do RJIES – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, que, segundo os seus autores, dizem, sobretudo, respeito a dois aspetos principais: eliminação do regime fundacional e alteração da orgânica e gestão das instituições.

Os deputados do PCP autores da iniciativa consideram, com as alterações propostas, garantir o seguinte:

- i) A “verdadeira autonomia na organização e gestão, nomeadamente, com a eliminação da limitação de contratação de pessoal docente e não docente”;*
- ii) A “participação e gestão democráticas exigidas pela Constituição, envolvendo professores, investigadores, estudantes e funcionários”;*
- iii) A “participação de representantes da comunidade exteriores à instituição sem que esta fique refém de interesses que lhe são alheios, revogando a imposição de entidades externas nos órgãos de governo executivos” e, também;*

- iv) *A "incorporação de bons exemplos de autonomia, apontando uma perspetiva progressista e democrática para o seu desenvolvimento".*

Segundo a nota técnica, "a presente iniciativa prevê - numa fórmula que, em caso de aprovação, merece ponderação, do ponto de vista da legística, em sede de apreciação na especialidade - que 'tudo' o que nela não esteja previsto deve ser alvo de regulamentação por parte do Governo, no prazo de 180 dias a contar da sua publicação e, especifica ainda que, no prazo de três meses, é regulado o processo necessário para a passagem de todas as instituições públicas em regime de direito privado fundacional para o regime de direito público".

No n.º 2 do artigo 5.º prevê também que, através de regulamentação específica, a publicar no prazo de três meses, contados a partir do dia seguinte ao da publicação da lei, os consórcios existentes em instituições públicas são transformados em acordos de cooperação e parceria.

Ao longo do articulado desta iniciativa preveem-se ainda outras necessidades de regulação ou regulamentação complementar, como a previsão de lei especial relativa ao apoio às instituições de ensino superior privadas (n.º 2 do artigo 28.º).

O diploma agora apresentado retoma, com pequenas alterações, o Projeto de Lei n.º 419/XIII/2.ª, também do PCP, sobre esta matéria. Nomeadamente no artigo 2.º (onde propõe uma redação diferente do 64.º do RJIES e deixando de propor uma alteração ao artigo 116.º deste regime), no artigo 5.º (norma transitória), no artigo 6.º (norma regulamentar) e no artigo 7.º (entrada em vigor e produção de efeitos), tal como refere a nota técnica.



Comissão de Educação e Ciência

3. Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria

De acordo com a informação que consta na nota técnica dos serviços da Assembleia da República, não existe nenhuma iniciativa legislativas pendente sobre a mesma matéria.

Ainda de acordo com a nota técnica, e após consulta à base de dados da Atividade Parlamentar, verifica-se também não existir nenhuma petição pendente relacionada com a matéria em análise.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

Sendo a expressão e fundamentação da opinião da deputada autora do parecer de elaboração facultativa, é reservada a mesma para a discussão da iniciativa legislativa em sessão plenária da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Educação e Ciência aprova o seguinte Parecer:

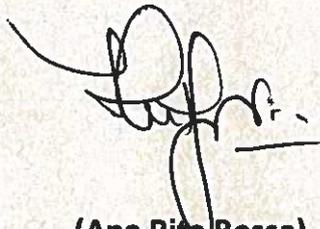
O Projeto de Lei n.º 1145/XIII/4.ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, que visa proceder à primeira alteração da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro - que estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior -, deve ser remetido para agendamento e apreciação pelo

Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 21 de março de 2019

rel'

A Deputada Autora do Parecer



(Ana Rita Bessa)

O Presidente da Comissão



(Alexandre Quintanilha)



Comissão de Educação e Ciência

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a Nota Técnica elaborada ao abrigo do disposto do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Projeto de Lei n.º 1145/XIII/4.ª - PCP

Revoga o regime fundacional e estabelece um modelo de gestão democrática das instituições públicas de ensino superior (1.ª alteração à Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que estabelece o regime jurídico das instituições do ensino superior)

Data de admissão: 4 de março de 2019

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

Elaborado por: Tiago Tibúrcio (DAC), Liliana Teixeira Martins (DILP), Ana Vargas (DAPLEN) e Luís Silva (Biblioteca)

Data: 18 de março de 2019

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

O Projeto de Lei n.º 1145/XIII visa proceder à primeira alteração da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES).

De acordo com os proponentes, esta iniciativa tem como impulso o que consideram as “profundas e negativas transformações no sistema de ensino português” introduzidas pelo RJIES, “atacando o seu carácter público”, nomeadamente promovendo a “sua empresarialização e privatização” e introduzindo “graves limitações à autonomia das instituições”, pondo em causa a “gestão democrática e participada das instituições prevista pela Constituição da República Portuguesa”.

As propostas constantes desta iniciativa legislativa abrangem um conjunto vasto de artigos do RJIES, que, segundo os seus autores, dizem, sobretudo, respeito a dois aspetos principais:

- I. Eliminação do regime fundacional;
- II. Alteração da orgânica e gestão das instituições.

Com as alterações propostas, os autores consideram garantir: i) a “verdadeira autonomia na organização e gestão, nomeadamente, com a eliminação da limitação de contratação de pessoal docente e não docente”; ii) a “participação e gestão democráticas exigidas pela Constituição, envolvendo professores, investigadores, estudantes e funcionários”; iii) a “participação de representantes da comunidade exteriores à instituição sem que esta fique refém de interesses que lhe são alheios, revogando a imposição de entidades externas nos órgãos de governo executivos” e, também; iv) a “incorporação de bons exemplos de autonomia, apontando uma perspetiva progressista e democrática para o seu desenvolvimento”.

Esta iniciativa retoma, em grande parte, o Projeto de Lei n.º 419/XIII/2.ª, do mesmo grupo parlamentar, sobre a mesma matéria¹. Todavia, introduz algumas pequenas alterações relativamente a esta, nomeadamente nos artigos seguintes: artigo 2.º (propondo uma redação diferente do 64.º do RGIES e deixando de propor uma alteração ao artigo 116.º deste regime), artigo 5.º (norma transitória), artigo 6.º (norma regulamentar) e artigo 7.º (entrada em vigor e produção de efeitos).

- **Enquadramento jurídico nacional**

A questão da autonomia universitária foi abordada pelo Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de agosto, que criou novas universidades, institutos politécnicos e escolas normais superiores, definiu o regime das suas comissões instaladoras e adotou providências destinadas a assegurar o recrutamento e a formação do pessoal necessário para o início das respetivas atividades. Estas instituições foram dotadas de autonomia administrativa e financeira, sendo a respetiva estrutura e orgânica pedagógica e administrativa das unidades de ensino e de investigação remetidas para um diploma orientador do ensino superior que se encontrava em discussão pública.

O Decreto-Lei n.º 806/74, de 31 de dezembro, dispôs sobre a “institucionalização democrática dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino superior”, tendo sido revogado pelo Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de outubro² (“Estabelece a gestão democrática dos estabelecimentos de ensino superior”), que instituiu os seguintes órgãos das escolas:

- uma Assembleia Geral (artigos 2.º e ss.);
- uma Assembleia de Representantes (artigos 7.º e ss.);
- um Conselho Diretivo (artigos 15º e ss.);
- um Conselho Pedagógico (artigos 20.º e ss.);
- um Conselho Científico (artigos 24.º e ss.);
- e um Conselho Disciplinar (artigos 27.º e 28.º).

¹ Cfr. *infra*.

² Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4/77, de 29 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 244/85, de 11 de julho e pela Lei n.º 108/88, de 24 de setembro.

Quanto às Universidades, os reitores continuavam a ser nomeados pelo governo até à entrada em vigor de novo diploma que deles cuidasse, conforme estipulado no n.º 1 do artigo 60.º, mas o governo podia definir especificamente um novo regime de designação como se lê no n.º 2 do mesmo artigo e os Reitores poderiam constituir conselhos destinados a coadjuvá-los (artigo 61.º).

Já em 1986 é criada a Lei de Bases do Sistema Educativo, [Lei n.º 46/86](#), de 14 de outubro³, que estabelece o quadro geral do sistema educativo.

Conforme previsto nos artigos 60.º e 61.º do Decreto-Lei n.º 781-A/76, foi aprovada a [Lei n.º 108/88](#), de 24 de setembro, conhecida como Lei da Autonomia das Universidades (LAU), que conferia exequibilidade ao n.º 1 do artigo 76.º da Constituição que definia, no seu n.º 1 do artigo 3.º, as universidades como “pessoas coletivas de direito público e gozam de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar”.

Estando criadas as bases para se estruturarem os modos de organização e gestão das universidades públicas, as mesmas foram alteradas em meados da primeira década do século XXI com a aprovação da [Lei n.º 62/2007](#), de 10 de setembro, que aprova o Regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES)⁴, dando assim desenvolvimento aos princípios estabelecidos na Lei de Bases do Sistema Educativo.

O RJIES criou, no âmbito do ensino superior público, um novo tipo de instituições, as fundações públicas com regime de direito privado. Nos termos da lei, as instituições de ensino superior públicas passaram a poder requerer ao Governo a sua transformação em fundações públicas com regime de direito privado.

³ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 115/97, de 19 de setembro, 492005, de 30 de agosto e 85/2009, de 27 de agosto, apresentando-se na sua versão consolidada retirada do portal do Diário da República Eletrónico.

⁴ Teve origem na [Proposta de Lei n.º 148/X](#), do Governo.

Estas fundações públicas, entre outros aspetos, caracterizam-se por serem regidas pelo direito privado, nomeadamente no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal, podendo criar carreiras próprias para o seu pessoal docente, investigador e outro, e por serem financiadas pelo Estado, através da atribuição das dotações do Orçamento do Estado para funcionamento e investimento previstas na lei do financiamento do ensino superior, aprovada pela [Lei n.º 37/2003](#), de 22 de agosto⁵, definidas em função de critérios objetivos comuns a todas as instituições públicas, e através de contratos plurianuais, de duração não inferior a três anos, de acordo com indicadores de desempenho.

Diz-se na [Lei n.º 62/2007](#), de 10 de setembro, que cada instituição de ensino superior tem estatutos próprios (artigo 11º, nº 4); que, no âmbito do ensino superior, é assegurada a diversidade de organização institucional (artigo 12º, nº 1); e que as instituições de ensino superior se organizam livremente e da forma que considerem mais adequada à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem (artigo 12º, nº 2). Entretanto, estabelece quais os órgãos das universidades e dos institutos universitários (artigo 77º), regulando a sua composição, a forma de designação e os mandatos dos seus titulares e as suas competências (artigo 81º a 95º), assim como os órgãos das unidades orgânicas (artigo 96º a 105º) e as incompatibilidades e impedimentos (artigo 106º).

O RJIES instituiu, através dos artigos 170.º e 171.º, um órgão – o Conselho Coordenador do Ensino Superior – com a missão de aconselhamento no domínio da política de ensino superior, cuja composição, modo de funcionamento e competências são definidos pelo [Decreto Regulamentar n.º 15/2009](#), de 31 de agosto.

⁵ Com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 49/2005](#), de 30 de agosto, pela [Lei n.º 62/2007](#), de 10 de setembro e pela [Lei n.º 68/2017](#), de 9 de agosto, apresentando-se na sua versão consolidada retirado do portal do Diário da República Eletrónico.

O [Decreto-Lei n.º 251-A/2015](#), de 17 de dezembro⁶, que aprova a Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional, determinou que o Conselho Coordenador do Ensino Superior passasse a ser um órgão consultivo do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes**
 - Não existem iniciativas legislativas e petições relevantes sobre a matéria que se encontrem pendentes.
- **Antecedentes parlamentares**
 - Iniciativas legislativas anteriores relevantes

Nº	Título	Data	Autor	Votação
XIII/2 - Projeto de Lei				
501	Altera o regime jurídico das instituições do ensino superior introduzindo a paridade, reforçando o funcionamento democrático das universidades e extinguindo o regime fundacional	13-04-2017	BE	Rejeitado em 2017-04-21 A Favor: BE, PCP, PEV Contra: PSD, PS, CDS-PP Abstenção: PAN
419	Revoga o regime fundacional e estabelece um modelo de gestão democrática das instituições públicas de ensino superior (1.ª alteração à Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que estabelece o "Regime jurídico das instituições do ensino superior")	22-02-2017	PCP	Rejeitado 2017-04-21 A Favor: BE, PCP, PEV Contra: PSD, PS, CDS-PP Abstenção: PAN
XII/4 - Projeto de Lei				
831	Altera o Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior introduzindo a paridade, reforçando o funcionamento democrático das universidades e extinguindo o regime fundacional	20-03-2015	BE	Rejeitado em 2015-03-27 A Favor: PCP, BE, PEV Contra: PSD, CDS-PP Abstenção: PS
XII/4 - Projeto de Lei				

⁶ Com as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 26/2017](#), de 9 de março, pelo [Decreto-Lei n.º 99/2017](#), de 18 de agosto, pelo [Decreto-Lei n.º 138/2017](#), de 10 de novembro, pelo [Decreto-Lei n.º 90/2018](#), de 9 de novembro e pelo [Decreto-Lei n.º 31/2019](#), de 1 de março apresentando-se na sua versão consolidada retirado do portal do Diário da República Eletrónico.

828	Procede à primeira alteração à Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que estabelece o "Regime jurídico das instituições do ensino superior"	20-03-2015	PCP	Rejeitado em 2015-03-27 A Favor: PCP, BE, PEV Contra: PSD, PS, CDS-PP
792	1.ª alteração à Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior), reforçando a gestão democrática das instituições	25-02-2015	PS	Rejeitado em 2015-03-27 A Favor: PS Contra: PSD, CDS-PP Abstenção: PCP, BE, PEV

o Petições anteriores relevantes

Nº	Data	Assunto	Sit. na A.R.	Nº Ass.
XI/1				
3	16-11-2009	Solicita alteração ao artº 81º da Lei 62/2007 (Regime jurídico das instituições de ensino superior) que regula a composição do conselho geral, no sentido de garantir que os membros não docentes e não investigadores, eleitos para um Conselho Geral, gozem dos mesmos direitos que os restantes membros eleitos.	Concluída 2009-12-22	1
X/2				
384	28-06-2007	Solicitam o alargamento do prazo de discussão pública do novo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.	Concluída 2007-09-28	4947

III. Apreciação dos requisitos formais

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

A presente iniciativa legislativa é apresentada por catorze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consubstanciam 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 na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

O projeto de lei em análise respeita os requisitos formais previstos nos n.ºs 1 dos artigos 119.º e 124.º do RAR, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular.

A iniciativa legislativa não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR. Apesar de poder aumentar as despesas previstas no Orçamento do Estado, estabelece a entrada em vigor com a lei do Orçamento do Estado aprovado após a sua publicação, salvaguardando desta forma o cumprimento da designada lei-travão prevista no n.º 3 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do RAR, que não permite a apresentação de iniciativas que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas previstas no Orçamento do Estado.

O projeto de lei deu entrada a 28 de fevereiro de 2019, foi admitida a 4 de março, data em que baixou, na generalidade, por despacho do Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Educação e Ciência, tendo sido anunciada na sessão plenária de 6 de março.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, na sua redação atual), uma vez que tem um título que traduz o seu objeto - disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR -, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final. De acordo com as regras de legística, o título deve traduzir, de forma sintética, o conteúdo do ato publicado, sendo que, sempre que possível, deve iniciar-se por um substantivo, por ser a categoria gramatical que, por excelência, maior significado comporta⁷. Sugere-se o seguinte título:

⁷ In Legística, David Duarte e outros, pg 200

Estabelecimento de um modelo de gestão democrática das instituições públicas de ensino superior (Primeira alteração à Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, Regime jurídico das instituições do ensino superior)

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, em caso de aprovação, esta terá lugar “com a Lei do Orçamento do Estado posterior à sua publicação, salvo no que concerne ao n.º 2 do artigo 5.º que entra em vigor no dia seguinte à sua publicação” de acordo com o artigo 7.º, estando, pois, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual “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”. Aquela disposição respeita igualmente o disposto na lei-travão conforme já referido. Relativamente ao inciso final, a entrada em vigor visa permitir a publicação da regulamentação no prazo de três meses, como previsto no n.º 2 do artigo 5.º. Finalmente, a revogação de algumas normas (artigo 17.º, alínea b) do artigo 29.º e os artigos 129.º a 137.º) produz efeitos seis meses após a publicação desta lei.

Caso seja aprovada, a presente iniciativa toma a forma de lei, devendo ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário. Dado que as alterações abrangem mais de 20% do articulado da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, deverá proceder-se à sua republicação, atento o disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário

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

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa prevê - numa fórmula que, em caso de aprovação, merece ponderação, do ponto de vista da legística, em sede de apreciação na especialidade - que “tudo” o que nela não esteja previsto deve ser alvo de regulamentação por parte do Governo, no prazo de 180 dias a contar da sua publicação e, especifica ainda que, no prazo de três meses, é regulado o processo necessário para a passagem de todas as

instituições públicas em regime de direito privado fundacional para o regime de direito público.

Prevê também, no n.º 2 do artigo 5.º que, através de regulamentação específica, a publicar no prazo de três meses, contados a partir do dia seguinte ao da publicação da lei, os consórcios existentes em instituições públicas são transformados em acordos de cooperação e parceria.

Ao longo do articulado desta iniciativa preveem-se ainda outras necessidades de regulação ou regulamentação complementar, como a previsão de lei especial relativa ao apoio às instituições de ensino superior privadas (n.º 2 do artigo 28.º).

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

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

ESPANHA

A Constituição Espanhola de 1978 refere-se à matéria do ensino superior em dois preceitos: o primeiro de modo mais direto ao estabelecer o regime de competências entre as distintas administrações do Estado (Artículo 149.1.30ª) e outro de modo mais indireto ao regular o direito fundamental à educação (Artículo 27).

É, precisamente, ao abrigo do Ponto 10 do Artículo 27 que se instituiu a autonomia das universidades, com a aprovação da *Ley Orgánica de Universidades* (Ley 6/2001, de 21 de dezembro - versão consolidada).

O Título III desta Lei contém o enquadramento jurídico aplicável aos órgãos de governo e representação das universidades. Assim, de acordo com o disposto no art.º 13.º, são os seguintes os órgãos colegiais obrigatórios das universidades públicas: o conselho

social, o conselho de governo, o claustro universitário, as juntas de escola e faculdade e os conselhos de departamento.

O conselho social é o órgão de participação da sociedade na universidade, cabendo-lhe a função de aproximação entre a sociedade e universidade (art.º 14.º, n.º 1). Para esse fim, compete-lhe a supervisão da gestão da universidade e do rendimento dos seus serviços e a promoção da colaboração da sociedade no financiamento da universidade. A composição deste órgão é definida pela lei da Comunidade Autónoma em que a universidade esteja inserida.

Assim, por exemplo, a Lei das Universidades do País Basco (Lei n.º 3/2004, de 25 de fevereiro – versão consolidada), determina, nos artigos 69.º e ss., a natureza, funções, composição e organização do conselho social universitário basco. De acordo com o artigo 71.º desta Lei, o conselho é composto por 24 pessoas, de acordo com a seguinte composição:

- O presidente, designado pelo chefe do governo basco;
- Seis pessoas pertencentes à comunidade universitária;
- Dezassete pessoas representativas dos interesses sociais (das quais oito designadas pelo parlamento basco, três designadas pelas juntas territoriais de cada governo histórico, três designadas pelos órgãos de governo de cada uma das organizações sindicais mais representativas, e três designadas pelo órgão colegial de governo da confederação empresarial basca.

A designação deve incidir sobre pessoas de reconhecido prestígio nos âmbitos social, cultural, artístico, económico, sindical e profissional e com experiência em algum dos campos da ciência, da tecnologia, da administração pública, da direção de empresas ou na atividade profissional em geral.

O conselho de governo (art.º 15.º) é o órgão de administração da universidade e é composto pelo reitor, que preside, pelo secretário-geral e pelo administrador e por um máximo de 50 membros (incluindo os vice-reitores, uma representação da comunidade universitária e uma representação de diretores das faculdades).

O claustro é o órgão máximo de representação da comunidade universitária e é composto pelo reitor, que preside, pelo secretário-geral e pelo administrador e por um máximo de 300 membros (a maioria dos membros são professores com vinculação definitiva), competindo-lhe elaborar os estatutos, eleger o reitor e outras funções atribuídas pela lei.

Todo o quadro normativo relativo à educação em Espanha encontra-se definido na [Lei Orgânica n.º 2/2006](#), de 3 de maio (versão consolidada).

FRANÇA

A [Lei n.º 2007-1199](#), de 10 de agosto, relativa às liberdades e às responsabilidades das universidades (alterada a 24 de julho de 2013), também conhecida como *LRU*, Lei da autonomia das universidades ou Lei *Pécresse* (nome da Ministra da Ciência e Ensino Superior francesa à época), introduziu várias alterações ao [Code de l'éducation](#), no sentido de permitir que, num prazo de 5 anos (até ao dia 1 de janeiro de 2013), todas as universidades passassem a aceder a um estatuto de total autonomia ao nível da gestão financeira (artigo 50.º), da gestão dos recursos humanos e se pudessem tornar proprietárias dos bens imobiliários que gerem.

De acordo com o artigo 712-1 da Lei, são órgãos de administração das universidades o seu presidente, o conselho de administração, o conselho científico e o conselho de estudos e da vida universitária. Este último assume natureza consultiva e, de acordo com o disposto no artigo 712-6, compreende entre vinte a quarenta membros assim repartidos:

- 75 a 80% de representantes dos professores-investigadores e dos professores, por um lado, e dos estudantes, por outro, em igual proporção;
- 10 a 15% de representantes do pessoal administrativo, técnico e operário;
- 10 a 15% de personalidades externas.

Emite pareceres sobre as orientações do ensino de formação inicial e contínua, sobre os requisitos habilitacionais e sobre os projetos de novas áreas de formação e sobre a avaliação do ensino.

Note-se ainda a composição abrangente do conselho de administração, que é responsável pela determinação da política do estabelecimento universitário e que, nos termos do artigo 712-3, integra entre vinte a trinta membros, repartidos da seguinte forma:

- Oito a catorze representantes dos professores-investigadores e pessoal assimilado, dos professores e dos investigadores;
- Sete ou oito personalidades externas à universidade;
- Três a cinco representantes dos estudantes e das pessoas inscritas em formação contínua;
- Dois ou três representantes do pessoal engenheiro, administrativo, técnico e de biblioteca.

As personalidades externas à universidade são nomeadas pelo presidente da universidade, para a duração do seu mandato e compreendem pelo menos um cargo dirigente de empresa; pelo menos um outro agente do mundo empresarial; e dois ou três representantes das coletividades territoriais.

Importa, ainda, referir as principais normas relativas à organização, administração e composição dos estabelecimentos públicos de ensino superior que se encontram previstas no *Livre VII, Titre Ier, Chapitre II do Code de l'éducation*, especificamente, nos [Articles L712-1 à L712-7](#) e seguintes. As disposições relativas à composição dos órgãos de gestão das universidades estão previstas nos [Articles L719-1 à L719-3](#) e o regime financeiro nos [Articles L719-4 à L719-6](#) da mesma secção.

V. Consultas e contributos

Propõe-se a consulta, em sede de especialidade, das seguintes entidades:

- CRUP - Conselho de Reitores
- CCISP - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos
- APESP – Associação Ensino Superior Privado

- Estabelecimentos de Ensino Superior Públicos e Privados
- Associações Académicas
- FNAEESP – Fed. Nac. Ass. Estudantes do Ensino Superior Politécnico
- FNAEESPC – Fed. Nac. Ass. Estudantes Ensino Superior Particular e Cooperativo
- Confederações Patronais e Ordens Profissionais
- Sindicatos
 - FENPROF – Federação Nacional dos Professores
 - FNE – Federação Nacional dos Sindicatos da Educação
 - FENEI – Federação Nacional do Ensino e Investigação
 - SNESup – Sindicato Nacional do Ensino Superior
 - Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais
- FEPECI – Federação Portuguesa dos Profissionais de Educação, Ensino, Cultura e Investigação
- Ministro da Educação e Ciência
- Conselho Nacional de Educação
- Conselho Coordenador do Ensino Superior

Para este efeito, a Comissão poderá realizar audições parlamentares e/ou solicitar parecer e contributos a todos os interessados, através de aplicação informática disponível.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto do género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, resulta que, de um modo geral, a avaliação em causa não se aplica a esta iniciativa legislativa.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada, recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. No caso concreto, e tendo presente que esta iniciativa visa alterar legislação vigente, integrando-se, portanto, naquela, não se justifica apresentar propostas concretas de alteração, dado que poderiam tornar a versão final da lei menos harmónica e coerente.

- **Impacto orçamental**

Como referido no ponto III, a aprovação desta iniciativa tem implicações orçamentais. A informação disponível não permite, no entanto, quantificar esse impacto.

VII. Enquadramento bibliográfico

- AGHION, Philippe - The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US. **Economic policy**. London. ISSN 0266-4658. Nº 61 (jan. 2010), p. 9-59. Cota: RE-329.

Resumo: Neste artigo os autores testam a hipótese de que as universidades são mais produtivas quando são mais autónomas e mais competitivas. Recorrendo a dados de inquéritos, os autores constroem índices de autonomia universitária, tanto para as instituições europeias como para as dos Estados Unidos. A análise desta informação permite-lhes mostrar que há uma forte relação positiva entre estes índices e diferentes avaliações da performance das universidades.

- AGRA, Cândido da - Esquisto para um modelo crítico do governo das universidades. In **Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda**. Coimbra : Coimbra Editora, 2012. ISSN 0870-3116. Vol. 4, p. 265-294. Cota: 12.06.4 – 318/2012.

Resumo: Neste artigo o autor traça as coordenadas para um modelo crítico do governo das universidades. Este tema é desenvolvido ao longo do texto tendo em conta quatro

tópicos: posições e princípios; dispositivo de gestão; sistema de ação; comportamento organizacional. Segundo o autor, é seu propósito traçar, para a sua atividade de gestão universitária, uma via que evite dois modelos: o amadorismo, instalado na rotina administrativo-burocrática e o “managerialismo”, que tende a dominar e importar para a universidade o arquétipo do gestor profissional.

- AMORIM, João Pacheco de - A autonomia das Universidades Públicas no Direito Português. In **Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho**. ISBN 978-972-32-2056-8 (Obra Completa). Coimbra : Coimbra Editora, 2012. Vol. 2, p. 57-98. Cota: 12.06.4 – 63/2013 (2).

Resumo: Neste artigo analisa-se a questão da autonomia universitária consagrada no artigo 76, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, como garantia institucional da liberdade da ciência, comparando-a com outros ordenamentos jurídicos próximos do português, como o italiano, o alemão e o espanhol. São ainda analisadas outras questões ligadas à autonomia universitária, como o princípio democrático, o princípio da descentralização, a natureza e estrutura das universidades públicas como polos de administração indireta e autónoma e o direito fundamental das próprias universidades públicas enquanto pessoas coletivas.

- CAUPERS, João - O governo das universidades públicas em Portugal. **Cadernos de justiça administrativa**. Braga. ISSN 0873-6294. Nº 101 (set./out. 2013), p. 31-36. Cota: RP- 754.

Resumo: Este artigo apresenta uma perspetiva da governação das universidades em Portugal passando pela primeira República, o Estado Novo e a segunda República, abordando as possíveis críticas ao sistema de gestão universitária e fazendo uma análise ao Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior instituído pela lei n.º 62/2007. Termina com algumas notas do autor sobre a experiência do seu mandato como membro do Conselho Geral da Universidade Nova de Lisboa.

- **COELHO, António Raúl da Costa Tôrres Capaz - Da autonomia de gestão das instituições de Ensino Superior Públicas.** Coimbra : Coimbra Editora, 2013. 210 p. ISBN 978-972-32-2169-5. Cota: 32.06 – 54/2014.

Resumo: A presente obra surge cinco anos depois do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) ter sido aprovado em 2007 e pretende fazer uma análise da autonomia de gestão das instituições de ensino superior públicas, antes e depois da aplicação daquele regime. Segundo o autor, feito o confronto com os regimes até então vigentes, constatou-se que, ao contrário do que alguns pensavam, o RJIES consagrou o maior grau de autonomia de gestão de sempre para as instituições de ensino superior. Este tema é analisado tendo em conta os seguintes tópicos: breve caracterização do sistema de ensino superior à data da entrada em vigor do RJIES; da consagração constitucional da autonomia das instituições de ensino superior públicas e da sua projeção no RJIES; do governo das instituições de ensino superior públicas; da autonomia de gestão das instituições de ensino superior públicas.

- **FARINHO, Domingos Soares - Governo das universidades públicas: brevíssimo ensaio introdutório jurídico-normativo.** In **O governo da administração pública.** ISBN 978-972-40-5091-1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 81-116. Cota: 04.36 – 193/2013.

Resumo: Pretende-se com este artigo contribuir para a investigação do governo universitário público do ponto de vista jurídico, mas, também, tentar compreender melhor como é que o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior pode contribuir para melhorar o governo das universidades públicas.

Debate-se a influência do princípio constitucional da autonomia universitária sobre os modelos de governo universitários e apresenta-se o modelo comum de governo universitário do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior público, caracterizado pelo reforço dos poderes do reitor e pela introdução de um Conselho Geral. Por fim, são levantados vários problemas de governo institucional considerados essenciais, procurando perceber como é que os atuais modelos jurídicos lhes dão resposta, ou propondo soluções.

- MIRANDA, Jorge, - Sobre o governo das universidades públicas. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**. Coimbra. ISSN 0870-3116. A. 53, nº 1/2 (2012), p. 199-215. RP-226.

Resumo: O presente artigo aborda o tema do governo das universidades públicas antes e depois da revolução de 1974. Segundo nos diz o próprio autor: «antes de 1974, o governo das Universidades e das suas escolas assentava – como era próprio do regime autoritário em que vivíamos – na mais completa centralização, com Reitores e Diretores nomeados pelo Ministro da Educação, Senados universitários quase só consultivos e Conselhos Escolares restritos a professores catedráticos e presididos pelos Diretores.

A seguir à Revolução, entrou-se rapidamente em rutura, mais acentuada numa universidades e faculdades do que noutras; e marcada por saneamentos decretados nas chamadas assembleias ou reuniões gerais de Escola, pela fuga à responsabilidade por parte de alguns professores, por passagens administrativas aproveitadas por oportunismos também de muitos alunos e pela penetração das juventudes partidárias.»

- PINTO, Eduardo Vera-Cruz - O regime jurídico e o financiamento das universidades em Portugal : discursos do poder político e realidades institucionais no autogoverno da FDL (2009-2011). In **Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda**. ISSN 0870-3116. Coimbra : Coimbra Editora, 2012. Vol. 6, p. 977-1018. Cota: 12.96.4 – 318/2012 (6).

Resumo: O autor apresenta neste artigo as conclusões do Encontro da European Platform Higher Education Modernization, que ocorreu em Londres, de 28 a 30 de janeiro de 2010, em que o próprio participou. Dá conta das questões levantadas pela Faculdade de Direito de Lisboa nesse debate e das posições tomadas a respeito dos temas que aí foram discutidos. No final do artigo apresenta várias propostas no sentido de conseguir que, como defende o autor: «Sejam estes os primeiros passos para uma Universidade não integrada na administração governamental, não correndo riscos de condicionamento político-partidário, pela restrição financeira e pela instrução/orientação ministerial dada sobre a forma de norma legal.»

- ROCHA, Acílio da Silva Estanqueiro - A Universidade, entre autonomia e heteronomia. **Scientia iuridica**. Braga. ISSN 0870-8185. T. 59, nº 328 (jan.-abr. 2012), p. 7-37. Cota: RP-92.

Resumo: «Pretende-se mostrar como é ínsita à Universidade a busca de autonomia, que, desde a sua emergência, lhe está continuamente presente. Além disso, nos vários modelos que a configuram, a Universidade debateu-se permanentemente entre autonomia e heteronomia, cuja história se reinscreve ainda numa espécie de novas refigurações dos seus vários paradigmas. Nesta sequência se discute o denominado “processo de Bolonha” e a conexão entre universidade e cultura.»

- SERRA, Catarina - O novo modelo aplicável às universidades e às escolas : as fundações públicas com regime de direito privado : regime jurídico desconhecido... ou simplesmente temido?. **Themis: revista de direito**. Coimbra. ISSN 2182-9438. A. 9, nº 17 (2009), p. 75-108. Cota: RP- 205.

Resumo: A autora discorre sobre as questões levantadas pela lei n.º 62/2007, ao apresentar a possibilidade de as universidades adotarem uma base fundacional, apresentando alguns argumentos a favor e contra esta solução. Coloca questões relacionadas com o estatuto dos docentes e investigadores, a situação do património destas instituições de ensino e a contrapartida do governo nos contratos celebrados com as universidades, indagando se este modelo será de facto uma mais-valia para as universidades, se permitirá a agilização da gestão financeira e patrimonial e a definição de estratégias próprias.

