



NOTA TÉCNICA

Elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República

INICIATIVA LEGISLATIVA: Projecto de Lei n.º 699/X “Cria a isenção de pagamento de propinas para estudantes que se encontrem a receber subsídio de desemprego ou o subsídio social de desemprego”

DATA DO DESPACHO DE ADMISSÃO: 31.03.2009

COMISSÃO COMPETENTE: Comissão de Educação e Ciência

I. Análise sucinta dos factos e situações [alínea e) do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento)]

O projecto de lei em apreço, da iniciativa do CDS-PP, tem por objecto criar a isenção de pagamento de propinas para estudantes que se encontrem a receber o subsídio de desemprego ou o subsídio social de desemprego, procedendo para o efeito à alteração do artigo 35.º da [Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto](#) (Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior).

Os autores referem na exposição de motivos que se constata um aumento do número de pessoas que abandonam o ensino superior por não terem capacidade económica para suportar certas despesas de educação, como é o caso do pagamento das propinas, sendo os desempregados um dos grupos da sociedade que vem encontrando muitas dificuldades nessa área. Nessa linha pretendem contrariar essa realidade, referindo ainda que a qualificação proporcionará oportunidades para combater o desemprego.

A iniciativa procede à alteração do artigo 35.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto, aditando-lhe dois números, em que se estabelece a isenção de pagamento de propinas para estudantes que se encontrem a receber o subsídio de desemprego ou o subsídio social de desemprego e que tenham filhos a cargo no agregado familiar e a redução de 50% do valor da propina no caso de não haver qualquer filho a cargo. Dispõe ainda que a lei entra em vigor com o Orçamento do Estado para 2010.



II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais da iniciativa e do cumprimento da lei formulário [alíneas a) e d) do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento]

a) Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A presente iniciativa é apresentada pelo grupo parlamentar do Partido Popular (CDS-PP), no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto na Constituição (n.º 1 do artigo 167.º) e no Regimento (artigo 118.º). Exercer a iniciativa da lei constitui um dos poderes dos deputados [alínea b) do artigo 156.º da Constituição e alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento] e um direito dos grupos parlamentares [alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e alínea f) do artigo 8.º do Regimento].

São observados os requisitos formais respeitantes às iniciativas em geral [n.º 1 do artigo 119.º e alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento] e aos projectos de lei, em particular (n.º 1 do artigo 123.º do Regimento), não se verificando violação aos limites da iniciativa impostos pelo Regimento, no que respeita ao disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

No entanto, dever-se-á ter em conta o disposto no n.º 2 do mesmo artigo 120.º, que impede a apresentação de iniciativas que “envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição de receitas do Estado previstas no Orçamento” (princípio consagrado n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e conhecido com a designação de “lei-travão”).

Por esta razão, e para ultrapassar este limite, a própria iniciativa dispõe no artigo 2.º “A presente lei entra em vigor com o Orçamento do Estado para 2010”.

b) Cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, estabelece regras a observar no âmbito da publicação, identificação e formulário de diplomas.



Como estamos perante uma iniciativa legislativa, observadas algumas disposições da designada “lei formulário” e caso a mesma venha ser aprovada sem alterações, apenas se pode referir o seguinte:

- Esta iniciativa contém uma disposição expressa sobre a entrada em vigor, pelo que se aplica o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da citada lei.

- Será publicada na 1.ª série do *Diário da República*, revestindo a forma de lei [alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da “lei formulário”];

- A presente iniciativa procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto, pelo que esta referência deverá constar, de preferência do título (exemplo: “Cria a isenção de pagamento de propinas para estudantes que se encontrem a receber o subsídio de desemprego ou o subsídio social de desemprego e procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto, que estabelece as bases do financiamento do ensino superior”).

III. Enquadramento legal e antecedentes [alíneas b) e f) do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento]

a) Enquadramento legal nacional e antecedentes:

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra no Capítulo III, relativo aos direitos e deveres culturais, mais precisamente no n.º 1 do [artigo 73.º](#)¹, que *todos têm direito à educação e à cultura*. O n.º 2 do mesmo artigo estabelece ainda que *o Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva*.

¹ http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_699_X/Portugal_1.docx



Também o n.º 1 do [artigo 74.º](#)² da CRP vem determinar que *todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar*. Nos termos das alíneas d) e e) do n.º 2 do artigo 74.º, a realização da política de ensino incumbe ainda ao Estado devendo *garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística e estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino*.

Importa ainda mencionar o [artigo 75.º](#)³ da Lei Fundamental que dispõe que *o Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população*.

Por último, refira-se que o *regime de acesso à Universidade e às demais instituições do ensino superior garante a igualdade 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](#)⁴ CRP).

Após o enquadramento constitucional desta matéria importa referir que, segundo Jorge Miranda e Rui Medeiros, *o estabelecimento progressivo da gratuitidade de todos os graus de ensino* (alínea e) do n.º 2 do artigo 74.º) *não pode desprender-se do imperativo de superação de desigualdades económicas, sociais e culturais através do ensino. Não é um fim em si mesmo; é um meio para se alcançar essa superação, está subordinado a esse objectivo*⁵.

Acrescentam ainda que *o ensino superior, visto que não é universal, tem uma gratuitidade a ser conseguida progressivamente e moldável em razão das condições económicas e sociais: ele deve ser gratuito, quando as condições dos alunos o reclamem, porque senão frustrar-se-ia o acesso dos que tivessem capacidade; não tem de ser gratuito, quando as condições dos alunos o dispensem. (...) Em suma: se as condições económicas e sociais – quer dizer, as necessidades e os rendimentos (...) – não permitirem qualquer forma de pagamento, impor-se-á a gratuitidade do ensino superior; se, porém, elas permitirem o pagamento (ou uma parte do pagamento), a isenção deste não só não se apresentará fundada como poderá obstar à correcção de desigualdades*⁶.

² http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_699_X/Portugal_1.docx

³ http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_699_X/Portugal_1.docx

⁴ http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_699_X/Portugal_1.docx

⁵ Jorge Miranda e Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora, pág. 734

⁶ Idem, pág. 735



Também Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que o *alargamento progressivo da gratuitidade de todos os graus de ensino* (alínea e) do n.º 2 do artigo 74.º) – 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, elas devem ser conformes à Constituição, devendo portanto privilegiar os alunos que não estão em condições, individuais e/ou familiares, de suportar os custos económicos e financeiros do ensino superior. Estas prioridades poderão justificar inclusive uma “concordância prática” entre uma actualização 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 (cfr. AcTC n.º 148/94)⁷.

A Lei de Bases do Sistema Educativo foi aprovada pela [Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro](#)⁸, tendo sofrido as alterações introduzidas pela [Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro](#)⁹ e [Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto](#)¹⁰. Aquele diploma veio estabelecer o quadro geral do sistema educativo, definindo no n.º 2 do artigo 1.º que o sistema educativo é 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.

As bases do financiamento do ensino superior foram definidas pela [Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto](#)¹¹ com a redacção dada pela [Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto](#)¹² e pela [Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro](#)¹³. A Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto veio revogar a Lei n.º 113/97, de 16 de Setembro, que definia as bases do financiamento do ensino superior público e que teve origem na [Proposta de Lei n.º 83/VII](#)¹⁴.

⁷ Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, Coimbra Editora, pág. 899

⁸ <http://dre.pt/pdf1s/1986/10/23700/30673081.pdf>

⁹ <http://dre.pt/pdf1s/1997/09/217A00/50825083.pdf>

¹⁰ <http://dre.pt/pdf1s/2005/08/166A00/51225138.pdf>

¹¹ <http://dre.pt/pdf1s/2003/08/193A00/53595366.pdf>

¹² <http://dre.pt/pdf1s/2005/08/166A00/51225138.pdf>

¹³ <http://dre.pt/pdf1s/2007/09/17400/0635806389.pdf>

¹⁴ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=5192>



De acordo com o previsto no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto, o *financiamento do ensino superior processa-se de acordo com critérios objectivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado*. O financiamento do ensino superior público processa-se ainda no 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.

Ainda no mesmo diploma, na Secção II, do Capítulo II, relativa à relação entre o estudante e a instituição de ensino superior, o n.º 1 do artigo 15.º estabelece que os estudantes devem participar nos custos do serviço de ensino. A participação consiste no pagamento pelos estudantes às instituições onde estão matriculados de uma taxa de frequência designada por propina (n.º 1 do artigo 16.º).

Nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 82.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro compete ao conselho geral, enquanto órgão de governo próprio das instituições de ensino superior públicas, sob proposta do reitor ou do presidente fixar as propinas devidas pelos estudantes (alínea a) *vii* do artigo 92.º).

A Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto consagra diversas isenções de pagamento de propinas. Na verdade, o artigo 35.º vem prever um conjunto de situações especiais em que, ou se verifica a *atribuição de um subsídio de montante igual ao da propina exigível, sendo os correspondentes encargos suportados por verbas inscritas no orçamento dos respectivos departamentos governamentais*; ou se confere a atribuição às *instituições de ensino superior da adequada participação financeira, sendo os correspondentes encargos suportados por verbas inscritas no orçamento do Ministério da Educação*.

No primeiro caso a isenção de propina é concedida aos estudantes destinatários das normas constantes dos seguintes diplomas:

- [Decreto-Lei n.º 358/70, de 29 de Julho](#)¹⁵, e legislação complementar - Determina que sejam admitidos nos estabelecimentos oficiais não militares de ensino de todos os graus e ramos, com isenção de propinas de frequência e exame, os combatentes e antigos combatentes de operações militares ao serviço da Pátria, nas quais tenham obtido condecorações e louvores, constantes, pelo menos, de Ordem de Região Militar, Naval ou Aérea, ou que, por motivo de tais operações, tenham ficado incapacitados para o serviço militar ou diminuídos fisicamente. Torna extensiva esta isenção aos filhos dos referidos combatentes.
- [Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro](#)¹⁶¹⁷ - Reconhece o direito à reparação material e moral que assiste aos deficientes das Forças Armadas e institui medidas e meios que concorram para a sua plena integração na sociedade.
O n.º 6 do artigo 14.º¹⁸ do Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro determina que todos os deficientes das Forças Armadas *estão isentos de selo de propinas de frequência e exame em estabelecimento de ensino oficial*.
- [Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de Junho](#)¹⁹²⁰
O artigo 9.º da Lei n.º 21/87, de 20 de Junho e os artigos 17.º e 19.º do Decreto-Lei n.º 241/89, de 3 de Agosto estipulavam que os *filhos dos bombeiros falecidos em serviço ou por doença contraída no desempenho das suas funções tinham direito, nomeadamente, à isenção de propinas e taxas de inscrição da frequência do ensino secundário ou superior, oficial ou oficializado*.

¹⁵ <http://dre.pt/pdf1s/1970/07/17500/10011002.pdf>

¹⁶ <http://dre.pt/pdf1s/1976/01/01600/00970103.pdf>

¹⁷ O Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de Janeiro foi rectificado pelas Declarações de Rectificação respectivamente de 13 de Fevereiro e de 26 de Junho de 1976, tendo sofrido as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 93/83, de 17 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 203/87, de 16 de Maio, Decreto-Lei n.º 224/90, de 10 de Julho, Decreto-Lei n.º 183/91, de 17 de Maio, Decreto-Lei n.º 259/93, de 22 de Julho e Lei n.º 46/99, de 16 de Junho.

¹⁸ Este artigo mantém a redacção original.

¹⁹ O Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de Junho revogou a [Lei n.º 21/87, de 20 de Junho](#). O [Decreto-Lei n.º 241/89, de 3 de Agosto](#) foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 297/2000, de 17 de Novembro que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de Junho.

²⁰ <http://dre.pt/pdf1s/2007/06/11800/39253933.pdf>



Actualmente, o n.º 3 e a alínea c) do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de Junho prevêm, respectivamente, que os *bombeiros voluntários dos quadros de comando e activo com pelo menos dois anos de serviço efectivo têm direito ao reembolso das propinas e das taxas de inscrição da frequência do ensino secundário ou do ensino superior público desde que tenham aproveitamento no ano lectivo anterior, salvo se se tratar de início de curso*; e que os *descendentes dos bombeiros falecidos, acidentados em serviço ou vítimas de doença ou invalidez permanente contraída ou agravada em serviço ou por causa dele têm direito ao ressarcimento de propinas e de taxas de inscrição pagas pela frequência dos ensinos secundário ou superior públicos, devendo, para o efeito, comprovar documentalmente a qualidade de bombeiro do progenitor, bem como o aproveitamento no ano lectivo anterior, salvo quando se trate do início do curso respectivo*.

Verifica-se, assim, um reembolso ou um ressarcimento do valor das propinas, quando se reúnam determinados requisitos, mas já não uma isenção *ab initio*.

No segundo caso encontram-se os estudantes destinatários das normas constantes dos seguintes diplomas:

- [Decreto-Lei n.º 524/73, de 13 de Outubro](#)²¹ - Estabelece a gratuidade do ensino em oito anos, correspondente ao ensino preparatório de quatro anos definido na reforma do sistema educativo.
O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 524/73, de 13 de Outubro prevê que os agentes de ensino que se matriculem em cursos de ensino superior ou outros cursos de aperfeiçoamento de acordo com planos aprovados pelo Ministro da Educação estão isentos de propinas.
- [Decreto-Lei n.º 216/92, de 13 de Outubro](#)^{22,23} - Estabelece o quadro jurídico da atribuição dos graus de mestre e de doutor pelas instituições de ensino universitário.

²¹ <http://dre.pt/pdf1s/1973/10/24000/18311831.pdf>

²² <http://dre.pt/pdf1s/1992/10/236A00/47804785.pdf>

²³ O Decreto-Lei n.º 216/92, de 13 de Outubro foi revogado com excepção do n.º 4 do artigo 4.º e dos artigos 30.º e 31.º pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março.



O n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 216/92, de 13 de Outubro estabelece que estão isentos do pagamento de propinas os docentes do ensino superior que, nos termos do respectivo estatuto, estejam obrigados à obtenção dos graus de mestre e de doutor.

A presente iniciativa tem como objectivo alterar o artigo 35.º acrescentando um n.º 3 que visa permitir a isenção do pagamento de propinas aos cidadãos que se encontrem a receber o subsídio de desemprego ou o subsídio social de desemprego, e que tenham filhos a cargo no agregado familiar, e um n.º 4 que permita que, no caso de não terem filhos, tenham direito a uma redução de 50% no valor da propina.

b) Enquadramento legal internacional

Legislação de Países da União Europeia

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país da União Europeia: Bélgica.

BÉLGICA

Na Bélgica existem diferentes meios de ajuda ao financiamento dos estudos de estudantes de fracos recursos económicos.

O apoio é concedido tanto no acto de inscrição nas universidades ou escolas de ensino superior como no prosseguimento regular dos estudos.

A atribuição de bolsas ou subsídios de estudo no ensino superior depende de vários factores como o da idade do aluno, que deve estar compreendida entre os 17 e os 35 anos, a sua situação financeira, no caso de ser ele próprio a custear os estudos ou a situação financeira do familiar ou outro que procede ao financiamento, beneficiar ou não do abono de família, encontrar-se no último ano do fim do curso, habitar a uma distância superior a 20 quilómetros do estabelecimento de ensino, etc.



Para além destas formas de financiamento existem também os empréstimos para estudos, que consistem num acordo com o familiar do aluno ou outro do qual depende, em que são definidas as condições da concessão, forma de recebimento e início do reembolso, consoante a duração do curso.

As bolsas ou subsídios de estudo, entendidos como o pagamento efectuado ao aluno em espécie para o ajudar a prosseguir os seus estudos, não são reembolsáveis, ao contrário dos empréstimos para estudos.

Grande parte dos estabelecimentos de ensino superior possui alojamento a preços reduzidos ou gratuito, a utilizar por alunos com dificuldades financeiras, mediante contrato de arrendamento.

O sítio <http://www.studyrama.be/spip.php?rubrique102>²⁴ disponibiliza toda a informação sobre esta matéria, desde a constituição do dossiê individual de cada aluno, os montantes do financiamento em bolsas/subsídios ou empréstimos de estudos a atribuir e a suspensão dos mesmos no caso de insucesso escolar. E ainda sobre alojamento e respectivos contratos de arrendamento.

A legislação que regula estas matérias encontra-se no seguinte sítio: http://www.allocations-etudes.cfwb.be/BURS_WEB/faces/Legislation/InformationLegal.jsp

IV. Iniciativas nacionais pendentes sobre idênticas matérias [alínea c) do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento]

Efectuada consulta à base de dados da actividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) apurámos a existência das seguintes iniciativas pendentes com matéria conexas à do projecto de lei em apreciação:

- [Projecto de Lei n.º 698/X \(PCP\)](#) “Estabelece um regime suplementar de apoio aos estudantes do ensino superior;
- [Projecto de Resolução n.º 421/X \(BE\)](#) “Recomenda ao Governo o estabelecimento de um novo regulamento de atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior público”.

²⁴ <http://www.studyrama.be/spip.php?rubrique102>



V. Audições obrigatórias e/ou facultativas

Sugere-se a audição das seguintes entidades:

- Conselho Nacional de Educação
- CRUP - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
- CCISP – Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos
- CONFAP – Confederação Nacional das Associações de Pais
- Confederação Nacional Independente de Pais e Encarregados de Educação
- 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

- FNAEESP – Federação Nacional das Associações de Estudantes do Ensino Superior Politécnico
- Associações de estudantes do ensino superior
- Associações académicas
- Associação Nacional de Professores
- Associação das Escolas Superiores de Educação - ARIPESE
- Associações de Professores

Para o efeito poderá realizar audições parlamentares, solicitar parecer aos interessados e eventualmente abrir no sítio da Assembleia da República na Internet um fórum para recolha de contributos.



VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a respectiva aplicação [alínea g) do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento]

A aprovação da presente iniciativa implica uma diminuição de receitas do Estado previstas no Orçamento. No entanto, o projecto de lei ao estabelecer no artigo 2.º que “A presente lei entra em vigor com o Orçamento do Estado para 2010”, ultrapassa o limite imposto pela Constituição e pelo Regimento ao qual nos referimos no ponto II

Assembleia da República, 13 de Abril de 2009

Os Técnicos:

Maria da Luz Araújo (DAPLEN)

Teresa Fernandes (DAC)

Maria Ribeiro Leitão e Lisete Gravito (DILP)