Parecer

Proposta de Lei n.º 37/XVII/1.ª (Gov)

Relatora: Deputada Aida Carvalho (PS)

Aprova o Orçamento do Estado para 2026

PARTE I - Considerandos

O XXV Governo Constitucional tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 37/XVII/1.ª que «Aprova o Orçamento do Estado para 2026», nos termos do disposto na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 119.º e 205.º, n.º 1, do Regimento da Assembleia da República.

Esta iniciativa deu entrada na Assembleia da República no dia 09 de outubro de 2025, tendo por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República sido admitida e remetida, no mesmo dia, à Comissão de Orçamento e Finanças para elaboração do respetivo parecer, e às restantes Comissões Parlamentares permanentes, entre as quais a Comissão de Educação e Ciência, para elaboração de parecer setorial.

Compete, assim, à Comissão de Educação e Ciência a emissão de parecer setorial sobre a Proposta de Lei em apreço, nos termos do disposto nos artigos 205.º e 206.º do Regimento da Assembleia da República, na parte respeitante à sua competência em razão da matéria.

Desta forma, o presente parecer incide exclusivamente sobre as áreas do Orçamento de Estado para 2026 que integram o âmbito da competência material da Comissão de Educação e Ciência.

A discussão na generalidade da presente Proposta de Lei encontra-se agendada para os próximos dias 23 a 28 de outubro, seguindo-se, posteriormente, a apreciação na especialidade que decorrerá entre os dias 29 outubro a 27 de novembro, incluindo as votações na especialidade e a votação final global.

Neste contexto, o presente parecer tem como fontes o articulado da Proposta de Lei n.º 37/XVII/1.ª, o Relatório do Orçamento do Estado para 2026 e os Quadros e Mapas que lhe estão anexos.

A iniciativa em análise cumpre os requisitos legais, formais e regimentais, em observância das alíneas vertidas no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República.

agrupamentos de escolas, reforçando simultaneamente a capacidade de supervisão e de planeamento estratégico do Estado.

A descentralização é apresentada como uma oportunidade para tornar a gestão do sistema mais próxima das realidades locais, sem comprometer a coerência das políticas educativas a nível nacional. Neste contexto, sublinha-se a importância de assegurar os recursos necessários ao exercício das novas competências municipais, designadamente no investimento em infraestruturas, equipamentos informáticos e conectividade digital.

O documento aponta também a necessidade de investir na formação, na valorização e na fixação de docentes e técnicos especializados, através do alargamento do apoio à deslocação de professores e da celebração de contratos-programa com instituições de ensino superior para a formação inicial de docentes[1].

É ainda referido o objetivo de reforçar as parcerias com os setores privado, cooperativo e solidário, sobretudo na educação pré-escolar, com vista a aumentar a taxa de frequência neste nível de ensino[2].

1.1.2. Reorganização dos serviços e clarificação das suas competências [Ação #1.2]

O Relatório identifica como prioridade a reforma orgânica do Ministério da Educação, procurando reduzir a dispersão de entidades e clarificar responsabilidades. Esta reestruturação visa melhorar a qualidade dos serviços prestados, promover a eficiência administrativa e reforçar a articulação entre os diferentes intervenientes do sistema educativo. A valorização dos recursos humanos e o fortalecimento da liderança são igualmente destacados como condições essenciais para a prossecução dos objetivos estratégicos da política educativa[3].

---

[1] Cfr. Objetivo #1.1.1 do Quadro 5.32. – Objetivos e indicadores da missão de base orgânica Educação, Ciência e Inovação – Relatório do Orçamento do Estado 2026, pág. 265.
[2] Cfr. Objetivo #1.1.2 do Quadro 5.32. – Objetivos e indicadores da missão de base orgânica Educação, Ciência e Inovação – Relatório do Orçamento do Estado 2026, pág. 265.
[3] Cfr. Objetivos #1.2.1, #1.2.2 e #1.2.3 do Quadro 5.32. – Objetivos e indicadores da missão de base orgânica Educação, Ciência e Inovação – Relatório do Orçamento do Estado 2026, pág. 265.

1.2.1. Melhoria e recuperação das aprendizagens [Ação #2.1.]

O relatório indica que a melhoria das aprendizagens constitui uma prioridade transversal, exigindo uma ação contínua e sustentada desde a primeira infância. Nesse sentido, prevê-se o reforço da oferta de educação pré-escolar e a implementação de intervenções pedagógicas de caráter preventivo no 1.º ciclo do ensino básico, como tutorias psicopedagógicas, que antecipem situações de insucesso escolar.

É referido que as políticas públicas deverão basear-se em evidência científica e em diagnósticos rigorosos, produzidos pelo novo modelo de avaliação externa, permitindo acompanhar a evolução dos alunos e promover respostas pedagógicas atempadas. Assim, através da avaliação externa ou do diagnóstico da fluência leitora, o Governo reúne evidências para orientar medidas de reforço das competências dos alunos e para guiar a revisão das aprendizagens essenciais, com vista a reforçar algumas dimensões do currículo[6].

O relatório assinala ainda que, nas mais recentes avaliações internacionais (PISA, TIMSS e PIRLS), os resultados dos alunos portugueses revelam uma degradação das aprendizagens, particularmente em leitura e matemática. O reforço destas áreas é, por isso, apresentado como prioridade estratégica, visando recuperar as perdas de aprendizagem acumuladas desde 2018 e garantir o sucesso escolar de todos os alunos.

1.2.2. Educação e formação profissional e artística [Ação #2.2.]

De acordo com o relatório, a diversidade da oferta educativa é determinante para que todos os alunos encontrem respostas adequadas às suas necessidades e aspirações. Assim, a valorização das ofertas de dupla certificação, em particular dos cursos profissionais, visa melhorar a sua qualidade e o seu alinhamento com o desenvolvimento económico das regiões.. A revisão do Catálogo Nacional de Qualificações, conforme salientado, representa uma atualização profunda das aprendizagens, permitindo o seu alinhamento com as exigências do mercado de trabalho e com os desafios emergentes da sociedade.

---

[6] Cfr. Objetivos #2.1., #2.1.1 e #2.1.2 do Quadro 5.32. – Objetivos e indicadores da missão de base orgânica Educação, Ciência e Inovação – Relatório do Orçamento do Estado 2026, pág. 265.

A componente da despesa financiada por receitas de impostos totaliza 6954,4 milhões de euros, enquanto o restante financiamento proveniente de fundos europeus (326,2 milhões de euros), transferências entre entidades (152,9 milhões de euros) e receitas próprias das entidades que integram o Programa Orçamental (109,6 milhões de euros).

Do total da despesa efetiva consolidada, as despesas com o pessoal representam 82,3%, com uma dotação de 6209,1 milhões de euros. O acréscimo previsto em 2026 (207,4 milhões de euros), face ao estimado para 2025, destinar-se-á, entre outras medidas politicas atualmente em vigor, ao financiamento da valorização das carreiras, da recuperação do tempo de serviço dos professores e da contratação de pessoal docente, de forma promover a fixação e atratividade da carreira docente e a mitigar o efeito das aposentações.

As transferências correntes apresentam uma dotação de 464,4 milhões de euros, representando cerca de 6,2% de despesa, destinada principalmente ao apoio à educação pré-escolar e ao ensino particular e cooperativo.

A aquisição de bens e serviços, com uma dotação prevista de 390,9 milhões de euros, representa 5,2% da despesa, em larga medida destinada ao normal funcionamento dos 809 agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, incluindo ação social escolar, programas educativos, educação especial, aluguer de instalações desportivas e ainda serviços de interesse público relacionados com o Programa de Modernização e Manutenção da Rede Pública de Escolas do ensino secundário. Destaca-se ainda a dotação destinada à medida de gratuitidade dos manuais escolares e licenças digitais, bem como os projetos da desmaterialização das provas de avaliação externa e do fomento da transição digital nas escolas, nomeadamente a melhoria da Internet nas escolas.

As outras despesas correntes, com uma dotação prevista de 273,2 milhões de euros (3,6% da despesa), correspondendo essencialmente a verbas da reserva setorial.

No que concerne à aquisição de bens de capital, com uma dotação prevista de 136,4 milhões de euros (1,8% da despesa), salientam-se os investimentos dos Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário e da Direção-Geral da Educação, destinados à transição digital - consubstanciada na produção e disponibilização de recursos e conteúdos educativos digitais de qualidade, generalizando a sua utilização em todas as escolas -, e à instalação e modernização

a requalificação de adultos, preparando a população portuguesa para as mudanças tecnológicas e estruturais da economia[13].

O relatório destaca também a necessidade de intensificar a participação das IES portuguesas em alianças europeias e graus integrados, promovendo a internacionalização do ensino superior e a construção do espaço europeu de ensino superior.

2.1.2. Ação social, alojamento, sucesso e bem-estar [Ação #3.2.]

Segundo o relatório, o sucesso e o bem-estar no ensino superior devem estar articulados com a inovação pedagógica. Para esse efeito, o Conselho Nacional para a Inovação Pedagógica promove este círculo virtuoso, integrando inovação, sucesso e bem-estar no processo formativo. Para que a estratégia seja eficaz, é necessário um sistema de ação social que garanta o acesso e a permanência no ensino superior[14].

O documento sublinha que a revisão do sistema de ação social para o ensino superior, a implementar no ano letivo de 2026/2027, deverá considerar todos os custos de frequência, ser transparente e eficiente. O acesso ao alojamento dos estudantes deslocados deve ser tratado de forma abrangente, indo além da condição socioeconómica e contemplando situações de vulnerabilidade económica não cobertas pelos critérios tradicionais de atribuição de bolsas, promovendo uma política mais justa e inclusiva e favorecendo a integração e o sucesso dos alunos.

Adicionalmente, é referenciado que o Ministério da Educação, Ciência e Inovação tem proposto soluções que reforcem a transparência e a acessibilidade ao alojamento. Em 2026, está previsto prosseguir o investimento nas residências académicas com financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência, sendo igualmente necessário projetar o aumento da capacidade de alojamento numa perspetiva de médio e longo prazo.

[13] Cfr. Objetivos #3.1.1 e #3.1.2 do Quadro 5.32. – Objetivos e indicadores da missão de base orgânica Educação, Ciência e Inovação – Relatório do Orçamento do Estado 2026, pág. 266.
[14] Cfr. Objetivo #3.2.1do Quadro 5.32. – Objetivos e indicadores da missão de base orgânica Educação, Ciência e Inovação – Relatório do Orçamento do Estado 2026, pág. 266.

De acordo com o documento, aproximar os centros de produção científica da sociedade e da economia facilitará a conversão dos resultados da investigação em inovação, gerando novas soluções para problemas sociais e económicos e criando valor económico, nomeadamente através de *startups* com base cientifica. Este processo inclui ainda o aumento de doutoramentos em ambiente não académico e o desenvolvimento de tecnologias de *dual-use*, reforçando o financiamento e a sustentabilidade da ciência[17].

2.1.3. Gestão do sistema cientifico nacional [Ação #4.3]

O relatório evidencia que o sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação é composto por múltiplas instituições criadas ao longo do tempo, muitas vezes sem considerar o impacto na coerência e eficácia global do ecossistema. Segundo o Governo, deverá trazer maior coerência e eficácia, clarificando o papel das diferentes entidades e dos instrumentos de financiamento da ciência e da inovação.

Além disso, a reorganização do sistema científico, tecnológico e de inovação deve ser acompanhada da simplificação de processos administrativos, já que é uma "condição necessária para melhorar a competitividade de Portugal e da Europa"[18].

2.3. Despesa por classificação económica e fontes de financiamento

O Programa Orçamental do Ensino Superior, Ciência e Inovação[19] apresenta uma dotação de despesa total consolidada de 3925 milhões de euros, correspondendo a um crescimento de 8,2% face à estimativa de execução de 2025, conforme demonstra a conta do Programa Orçamental.

A dotação de despesa efetiva consolidada é de 3923,7 milhões de euros. A previsão de receita total consolidada para 2026 é de 3925,1 milhões de euros, resultando num saldo orçamental residual.

---

[17] Cfr. Objetivos #4.2.1. e #4.2.2. do Quadro 5.32. – Objetivos e indicadores da missão de base orgânica Educação, Ciência e Inovação – Relatório do Orçamento do Estado 2026, pág. 266.
[18] Cfr. Objetivos #4.3.2. e #4.3.1. do Quadro 5.32. – Objetivos e indicadores da missão de base orgânica Educação, Ciência e Inovação – Relatório do Orçamento do Estado 2026, pág. 266.
[19] Cfr. Gráfico 5.11. - Despesa da missão de base orgânica Educação, Ciência e Inovação desagregada nas principais fontes de financiamento e programas -, e Quadro 5.35. – Ensino Superior, Ciência e Inovação (PO14) — Conta do Programa Orçamental –, Relatório do Orçamento do Estado 2026, pág. 264 e 276, respetivamente.

3. Fundo de Financiamento da Descentralização

No que toca a estas temáticas, importa realçar o Fundo de Financiamento da Descentralização previsto no Programa Orçamental dos Orgãos de Soberania para 2026. Na estrutura da despesa total consolidada destacam-se as transferências para a Administração Local e Regional, no âmbito do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais e da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, que representam 92,4% do total (6717,2 milhões de euros), e as despesas com o pessoal (5,5% da despesa total, 402,1 milhões de euros) [21].

O orçamento do Programa Orçamental para 2026 evidencia um reforço na dotação da Lei das Finanças Locais, traduzindo-se num acréscimo de 0,7% relativamente à execução estimada para 2025[22]. No âmbito do processo de descentralização de competências da Administração Central para a Administração Local, o Fundo de Financiamento da Descentralização está dotado das verbas necessárias ao financiamento das competências descentralizadas para os municípios do território continental e entidades intermunicipais, para o ano de 2026, nos seguintes montantes[23]:

- 827,4 milhões de euros para o pessoal não docente;
- 88,4 milhões de euros para apoios alimentares;
- 20 milhões de euros para transporte;
- 99,3 milhões de euros para escola a tempo inteiro;
- 91,8 milhões de euros para encargos das instalações
- 50,5 milhões de euros para conservação das instalações;
- 0,2 milhões de euros para encargos da sinstalações – residências;
- 0,5 milhões de euros para conservação das instalações – residências;
- 9,4 milhões de euros para equipamentos;
- 1,9 milhões de euros para contratos interadministrativos;
- 6,9 milhões de euros para seguros e higiene no trabalho;
- 2,5 milhões de euros para ASE contratos inteadmnistrativos;
- 1,5 milhões de euros para transporte e alojamento.

[21] Cfr. Quadro 5.2. – Órgãos de Soberania (PO01) — Conta do Programa Orçamental – Relatório do Orçamento do Estado 2026, pág. 135.
[22] Cfr. Quadro 5.3. – Órgãos de Soberania (PO01) — Dotações Especificas – Relatório do Orçamento do Estado 2026, pág. 135.
[23] Cfr. Quadro 5.4. – Órgãos de Soberania (PO01) — Fundo de financiamento da descentralizaçãol – Relatório do Orçamento do Estado 2026, pág. 137.

5. Em conformidade, a Comissão de Educação e Ciência é de Parecer que a Proposta de Lei n.º 37/XVII/1.ª, que «Aprova o Orçamento do Estado para 2026», no que respeita à área de educação e ciência, está em condições de ser remetida à Comissão Parlamentar de Orçamento,Finanças e Administração Pública, competente para elaborar o relatório final, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, assim como de, posteriormente, ser apreciada na generalidade pelo Plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 22 de outubro de 2025.

A Deputada Relatora,

(Aida Carvalho)

A Vice Presidente da Comissão,

Célia Freire

(Célia Freire)