



Comissão de Educação e Ciência

Parecer

Projecto de Lei Nº 962/XIII/3ª

Autor:

Pedro Alves

EXTINGUE A PARQUE ESCOLAR, E.P.E.



Comissão de Educação e Ciência

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO (A) DEPUTADO(A) AUTOR(A) DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV- ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

O Projeto de Lei n.º 962/XIII/3ª, visa promover a extinção da Parque Escolar, Entidade Pública Empresarial (E.P.E.) e foi apresentada por dois Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV).

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição, e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.

A iniciativa em causa foi admitida em 17 de junho de 2018 e baixou, por determinação de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Educação e Ciência (8.ª) para apreciação e emissão do respetivo parecer.

O Projeto de Lei está redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto e é precedido de uma exposição de motivos, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º e alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.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.

A iniciativa prevê que a Parque Escolar, E.P.E., finalize as obras em curso, de construção ou requalificação das escolas tuteladas pelo Ministério da Educação, no prazo de três anos após a entrada em vigor da lei, e que depois disso a gestão das escolas e do edificado passe para a responsabilidade direta do Estado, o que, em caso de aprovação, parece implicar encargos para o Orçamento do Estado. Porém, a iniciativa **cumpr**e o disposto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, que impede a apresentação de iniciativas que «envolvam, no ano económico em curso, aumento das

Comissão de Educação e Ciência

despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento», princípio igualmente consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e conhecido pela designação de «lei-travão», ao prever, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º, um prazo de três anos para a Parque Escolar, E.P.E., assumir a conclusão das intervenções projetadas e em andamento, relativas à requalificação, adaptação, conservação e manutenção do parque escolar.

O projeto de lei em apreço não suscita questões em face da lei do formulário conforme fica expresso na nota técnica - “ 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, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho), uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Tem por objeto a extinção da Parque Escolar, E.P.E., criada pelo Decreto-Lei nº 41/2007, de 21 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei nº 83/2009, de 2 de abril, e a consequente revogação destes diplomas.

Tem uma norma revogatória, nos termos do artigo 3.º, prevendo que, após a verificação do previsto no n.º 2 do artigo 2.º, sejam automaticamente revogados os Decretos-Leis n.ºs 41/2007, de 21 de fevereiro, e 83/2009, de 2 de abril. Ora, por razões de caráter informativo entende-se ainda que «as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, devem também ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em revogações expressas de todo um outro ato»¹. Nesses termos, o título deve mencionar a referida revogação.

Quanto à data de vigência da iniciativa, em caso de aprovação, esta terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, o que respeita 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

¹ In «LEGÍSTICA-Perspectivas sobre a concepção e redação de actos normativos», de David Duarte e outros, pág.203.

fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Em caso de aprovação, a 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.”

Por último, a nível de consultas e contributos, é sugerido na nota técnica, a consulta, em sede de especialidade, das seguintes entidades:

- Ministro da Educação;
- Conselho Nacional de Educação;
- Empresa Parque Escolar, E.P.E.;
- Conselho de Escolas;
- Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas.

2. Objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

O Projeto de Lei n.º 962/XIII/3ª, da iniciativa do Grupo Parlamentar do Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV), visa, segundo os deputados signatários e conforme fica expresso no objeto do diploma “(...) *extinguir a Parque Escolar, E.P.E., criada pelo Decreto-Lei nº 41/2007, de 21 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei nº 83/2009, de 2 de abril.*” Determinando que a “*presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação*”.

Nos termos da exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 962/XIII/3ª, os autores da iniciativa realçam que “ (...) *constatada a profunda degradação dos edifícios e espaços escolares, decorrente de um subfinanciamento crónico do Estado nessa área ao longo de anos, e reconhecida a necessidade de modernização das instalações escolares foi*



Comissão de Educação e Ciência

criada a Parque Escolar, E.P.E., através do Decreto-Lei nº 41/2007, de 21 de fevereiro, tendo por objeto o planeamento, a gestão, o desenvolvimento e a execução do programa de modernização e manutenção da rede pública de escolas secundárias e outras afetas ao Ministério da Educação. Ocorre que, na prática, a Parque Escolar, E.P.E, revelou e significou uma opacidade de escolhas e intervenções e uma acrescida desresponsabilização de vários Governos no que concerne à requalificação e gestão do edificado e do material das escolas.” Justificam a sua iniciativa pela necessidade de um “(...) regresso à responsabilidade direta do Estado da manutenção das instalações e dos recursos materiais dos estabelecimentos de ensino públicos.” É concedido, para concretização desse objetivo, um prazo de três anos para a Parque Escolar, E.P.E., finalizar as obras que tem em andamento findo o qual “ (...) a gestão das escolas e do edificado deve passar para a responsabilidade direta do Ministério da Educação, transferindo-se, para este, o direito de propriedade outrora transferido para a Parque Escolar, E.P.E.”, de acordo com o regime de transferências previsto nos termos do Decreto-Lei nº 41/2007, de 21 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei nº 83/2009, de 2 de abril, conforme se estabelece no n.º 2 art.º 2.º do projeto de lei em análise.

É ainda apresentado na exposição de motivos que muitas das escolas requalificadas e agora responsabilidade da Parque Escolar, E.P.E, são “exemplo claro da ausência de racionalidade na utilização de recursos públicos”.

É alertado em nota técnica que “*Em caso de aprovação, a iniciativa deverá implicar um acréscimo de encargos para o Orçamento do Estado, uma vez que prevê a conclusão das obras adstritas à Parque Escolar, E.P.E., mas os elementos disponíveis não permitem determinar ou quantificar tais encargos.*”

Para efeitos de análise das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos da aplicação da iniciativa em apreço, foram levados em linha de conta os seguintes pressupostos:

Comissão de Educação e Ciência

- *O enquadramento da Parque Escolar, E. P. E., que foi integrada no setor público administrativo, equiparada a serviço e fundo autónomo e assumiu a natureza de Entidade Pública Reclassificada, pela redação dada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, ao n.º 5 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), passando a estar listada no Anexo I da Circular, série A, n.º 1367, de 1 de agosto de 2011, da Direção-Geral do Orçamento;*
- *O facto de, nos termos do Regime Jurídico do Setor Empresarial do Estado, a limitação ao endividamento das empresas públicas não financeiras visar impedir o avolumar de situações que contribuam para o aumento da dívida e do desequilíbrio de contas do setor público;*
- *No contexto do regime citado no ponto anterior, o facto de se verificar a impossibilidade de que as empresas integradas no setor das administrações públicas acedam a financiamento, nos termos do artigo 29.º do diploma;*
- *A referência do proponente à definição de um período de 3 anos em que a Parque Escolar E.P.E. «assume a conclusão (...) das intervenções projetadas e em andamento, relativas à qualificação, adaptação, conservação e manutenção do parque escolar», após o qual a gestão das escolas e o edificado passe para a responsabilidade direta do Estado, o que pode implicar alterações ao nível do Plano de Atividades, Investimento e Orçamento da Entidade, com implicações financeiras que colidem com os objetivos financeiros e restrições orçamentais da Parque Escolar, E. P. E.;*
- *A análise da situação financeira que se reporta ao último relatório e contas disponível (R&C2015), o que limita a aferição do impacte financeiro sobre os resultados operacionais da Parque Escolar, E. P. E.;*
- *Que o Orçamento de Estado para 2018 referencia necessidades de alterações orçamentais² para efeitos de transferências de verbas até 5.000.000,00€ € à*

² Ver a propósito o n.º 34 do Mapa de Alterações Orçamentais a que se refere o Artigo 8.º da Lei nº 114/2017, de 29 de dezembro (Orçamento de Estado de 2018).

Comissão de Educação e Ciência

Parque Escolar, E.P.E., para financiamento de trabalhos de requalificação e construção em escolas;

- *O facto de, quando analisado o Relatório do Orçamento de Estado de 2018, ser possível constatar que a Parque Escolar, E. P. E. é beneficiária de Garantias do Estado no montante de 958,5 milhões de Euros³, sendo referido que "...O Orçamento do Estado para 2018 prevê a concessão de apoios do Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, quer sob a forma de empréstimos, quer de dotações de capital, que permitirão às empresas públicas deficitárias que beneficiam de garantias do Estado assegurar o pagamento do respetivo serviço da dívida junto da banca, mitigando desta forma o risco de incumprimento".*

E considerando, paralelamente, que a avaliação de encargos também terá de ter em conta a definição do universo de obrigações e do edificado que transitam para o Ministério da Educação, uma vez que:

- *Verifica-se atualmente o financiamento de gestão do edificado escolar, através da assunção de compromissos por parte das Autarquias Locais, no âmbito dos Programas Operacionais Regionais, enquadrados nos Avisos do Portugal 2020⁴, o que tem diminuído o âmbito de intervenção direta e a responsabilidade financeira da Parque Escolar, E.P.E., resultando por essa via na não imputação de encargos ao Orçamento de Estado;*
- *Nos termos da Lei-Quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, verificar-se-á a transição de edificado da Administração Central para a Administração Local, diminuindo o universo de responsabilidades e de património a transferir para a Administração Direta do Ministério da Educação.*

³ Ver a propósito Quadro V.1.1. Garantias concedidas a outras entidades do Relatório do Orçamento de Estado de 2018.

⁴ Aviso PT2020 «Intervenções na rede do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e/ou secundário no âmbito de programas específicos de intervenção em infraestruturas escolares».

Em conclusão, em função dos pressupostos enunciados e da informação disponível, para efeitos de análise das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos da aplicação da iniciativa em apreço, verifica-se que a mesma deverá implicar um acréscimo de encargos para o Orçamento de Estado⁵, por duas ordens de razões:

1 – As obras nos estabelecimentos de ensino terão de ser finalizadas, não estando – tanto quanto nos é dado perceber – esse acréscimo de atividade previsto no plano de atividades e orçamento da Parque Escolar, E.P.E.

2 – Passando as funções da Parque Escolar, E.P.E para a responsabilidade direta do Estado, não se encontra o mesmo limitado ao equilíbrio entre receita e despesa.”

3. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

De acordo com a Nota Técnica, da pesquisa efetuada à base de dados da Atividade Parlamentar (AP) iniciativas legislativas pendentes ou petições verificou-se que se encontram pendentes, sobre matéria conexa, a seguinte iniciativa legislativa:

Projeto de lei n.º 889/XIII/3.ª (PCP) – Conclusão das obras, extinção e transferência do património da «Parque Escolar, E.P.E.»

4. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

Conforme exposto na Nota Técnica anexa “A criação de uma entidade pública empresarial para o planeamento, gestão, desenvolvimento e execução da política de modernização e manutenção da rede pública de escolas secundárias foi desde logo

⁵ Uma vez mais referimos que a presente análise padece de uma estimativa de quantificação, dada a inexistência de informação financeira referente a 2016 e 2017.



Comissão de Educação e Ciência

determinada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2007, de 3 de janeiro, que aprova o Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário.

O referido Programa de Modernização foi desenhado com base nas conclusões do grupo de trabalho criado pelo Despacho n.º 7503/2006, de 4 de abril, da Ministra da Educação, com o objetivo de proceder à realização de um diagnóstico sobre o estado de conservação e condições de funcionamento das instalações escolares destinadas ao ensino secundário de Lisboa e Porto.

A Parque Escolar, E.P.E. foi criada pelo Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de fevereiro, que aprovou os respetivos Estatutos. O património próprio da Parque Escolar, E.P.E., inclui a universalidade dos bens e direitos que constam da lista do Anexo II ao referido diploma legal, tendo o Decreto-Lei n.º 83/2009, de 2 de abril, alterado e republicado os seus Estatutos, bem como o referido Anexo II.

Pelo Decreto-Lei n.º 25/2008, de 20 de fevereiro, prorrogou-se a vigência do regime excecional de contratação pública de empreitadas de obras e de aquisição ou locação de bens e serviços destinados à execução do Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário pela Parque Escolar, E. P. E, a que se seguiu a aprovação do Decreto-Lei n.º 29/2010, de 1 de abril, que prorroga até 31 de Dezembro de 2010 a aplicação das medidas excecionais de contratação pública, permitindo a adoção do procedimento de ajuste direto para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, no âmbito da prossecução do objeto da Parque Escolar, E. P. E. Foi declarada a cessão da vigência deste diploma pela Resolução da Assembleia da República n.º 52/2010, de 7 de junho.

Comissão de Educação e Ciência

Ao património autónomo transmitido pelo Estado ou por instituto público para a Parque Escolar, E. P. E., é aplicável o regime previsto no Decreto-Lei n.º 199/2004, de 18 de agosto, que estabelece medidas de carácter extraordinário tendo em vista a regularização da situação jurídica do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos, que foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, (consolidado) que estabelece o regime jurídico do património imobiliário público.

No cumprimento da sua cláusula 22.ª do contrato-programa celebrado entre o Estado Português e a Parque Escolar, E. P. E., em 14 de outubro de 2009, revisto a 6 de dezembro de 2012, que estipula a obrigatoriedade de realização de revisões com periodicidade trienal, foram aprovadas:

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2010, de 1 de outubro, que autoriza a realização de despesa com vista à implementação do Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário para os anos de 2010 e 2011;*
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 83/2012, de 9 de outubro, que autoriza a realização de despesa com vista à implementação do Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário para o primeiro semestre de 2012;*
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 70-A/2013, de 9 de novembro, que autoriza a realização da despesa relativa à execução do Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário para os anos de 2013, 2014 e 2015;*
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2016, de 21 de janeiro, que autoriza a realização da despesa relativa à execução do Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário para o triénio 2016-2018.”*

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O relator do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

A Comissão parlamentar da Educação, Ciência e Cultura **aprova** a seguinte Parecer:

O Projecto de Lei n.º 962/XIII/3ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar Partido Ecologista “ Os Verdes”, que visa promover a extinção da Parque Escolar, Entidade Pública Empresarial (E.P.E.), reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser agendado para 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, 2 de Outubro de 2018.

O Deputado autor do Parecer



Pedro Alves

O Presidente da Comissão



Alexandre Quintanilha



Comissão de Educação e Ciência

PARTE IV - ANEXOS

Nota Técnica.



Projeto de Lei n.º 962/XIII (3.ª)

Extingue a «Parque Escolar, E.P.E.» (PEV).

Data de admissão: 17 de julho de 2018

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Ágata Leite (DAC), António Almeida Santos (DAPLEN), Leonor Calvão Borges e Belchior Lourenço (DILP).

Data: 28 de agosto de 2018.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente iniciativa legislativa é apresentada pelo Partido Ecologista «Os Verdes» (PEV) e visa promover a extinção da Parque Escolar, Entidade Pública Empresarial (E.P.E.), *vd.* artigo 1.º relativo ao «Objeto» da iniciativa.

Para tanto, é definido um procedimento que passa pela definição de um período de três anos, contados da data de entrada em vigor da iniciativa, dentro do qual a Parque Escolar, E.P.E., «assume a conclusão (...) das intervenções projetadas e em andamento, relativas à requalificação, adaptação, conservação e manutenção do parque escolar», *cf.* n.º 1 do artigo 2.º da iniciativa. Findo este prazo, e nos termos do n.º 2 do referido artigo, «a Parque Escolar, E.P.E., é extinta e o respetivo património transita para o Ministério da Educação¹, de acordo com o regime de transferências previsto nos termos do Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 83/2009, de 2 de abril».

Por fim, o artigo 3.º da iniciativa propõe-se revogar o Decreto-Lei n.º 41/2007 de 21 de fevereiro e o Decreto-Lei n.º 83/2009, de 2 de abril, estabelecendo o artigo 4.º, como data de entrada em vigor, o dia seguinte ao da publicação do diploma.

Chama-se, desde já, a atenção para o facto de o Decreto-Lei n.º 83/2009, de 2 de abril, ter procedido à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de Fevereiro, que criou a Parque Escolar, E. P. E., e aprovou os respetivos estatutos, pelo que poderá ser considerada, em sede de especialidade, a alteração da redação desta norma que parece reportar-se a dois diplomas distintos, quando ambos versam sobre o mesmo regime.

¹ Nos termos do n.º 1 do artigo 45.º do Decreto-Lei 208/2007, de 7 de agosto, na sua atual redação, que estabelece o regime jurídico do património imobiliário público «Compete à Direção-Geral do Tesouro e Finanças apresentar a registo os factos jurídicos a ele sujeitos, ficando os respectivos preparos e despesas a cargo das entidades afectatárias nos termos da lei», sendo certo que a aquisição do direito de propriedade é um facto sujeito a registo, por força do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Código do Registo Predial. O registo da aquisição do direito de propriedade deve, por sua vez, ser devidamente titulado, sendo que, por regra, na transmissão de bens do património do Estado para, nomeadamente, as entidades públicas empresariais é feita uma ressalva quanto a este facto, veja-se o n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da Parque Escolar, E.P.E. aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 83/2009, de 2 de abril, onde é referido que «Constituem títulos de aquisição bastante dos bens integrados no património autónomo da Parque Escolar, E. P. E., para todos os efeitos legais, incluindo os de registo, o disposto no presente decreto-lei e a lista a que se refere a alínea b) do n.º 1».

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

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

A iniciativa é apresentada nos termos do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do 118.º do Regimento da Assembleia da República, 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 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.

É subscrita pelos dois Deputados do PEV e 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 Regimento, 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 das iniciativas impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

A iniciativa prevê que a Parque Escolar, E.P.E., finalize as obras em curso, de construção ou requalificação das escolas tuteladas pelo Ministério da Educação, no prazo de três anos após a entrada em vigor da lei, e que depois disso a gestão das escolas e do edificado passe para a responsabilidade direta do Estado, o que, em caso de aprovação, parece implicar encargos para o Orçamento do Estado. Porém, a iniciativa cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, que impede a apresentação de iniciativas que «envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento», princípio igualmente consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e conhecido pela designação de «lei-travão», ao prever, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º, um prazo de três anos para a Parque Escolar, E.P.E., assumir a conclusão das intervenções projetadas e em andamento, relativas à requalificação, adaptação, conservação e manutenção do parque escolar.

Deu entrada a 17 de julho de 2018 e foi admitida e anunciada a 18, tendo baixado, na generalidade, à Comissão de Educação e Ciência (8.ª).

• **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, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho), uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Tem por objeto a extinção da Parque Escolar, E.P.E., criada pelo Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 83/2009, de 2 de abril, e a consequente revogação destes diplomas.

Projeto de Lei n.º 962/XIII (3.ª)

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

Tem uma norma revogatória, nos termos do artigo 3.º, prevendo que, após a verificação do previsto no n.º 2 do artigo 2.º, sejam automaticamente revogados os Decretos-Leis n.ºs 41/2007, de 21 de fevereiro, e 83/2009, de 2 de abril. Ora, por razões de caráter informativo entende-se ainda que «as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, devem também ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em revogações expressas de todo um outro ato»². Nesses termos, o título deve mencionar a referida revogação.

Quanto à data de vigência da iniciativa, em caso de aprovação, esta terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, o que respeita 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».

Em caso de aprovação, a 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.

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

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

A criação de uma entidade pública empresarial para o planeamento, gestão, desenvolvimento e execução da política de modernização e manutenção da rede pública de escolas secundárias foi desde logo determinada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2007, de 3 de janeiro](#), que aprova o Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário.

O referido Programa de Modernização foi desenhado com base nas conclusões do grupo de trabalho criado pelo [Despacho n.º 7503/2006, de 4 de abril](#), da Ministra da Educação, com o objetivo de proceder à realização de um diagnóstico sobre o estado de conservação e condições de funcionamento das instalações escolares destinadas ao ensino secundário de Lisboa e Porto.

A Parque Escolar, E.P.E. foi criada pelo [Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de fevereiro](#), que aprovou os respetivos Estatutos. O património próprio da Parque Escolar, E.P.E., inclui a universalidade dos bens e direitos que constam da lista do Anexo II ao referido diploma legal, tendo o [Decreto-Lei n.º 83/2009, de 2 de abril](#), alterado e republicado os seus Estatutos, bem como o referido Anexo II.

² In «LEGÍSTICA-Perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos», de David Duarte e outros, pág.203.

Pelo Decreto-Lei n.º 25/2008, de 20 de fevereiro, prorrogou-se a vigência do regime excecional de contratação pública de empreitadas de obras e de aquisição ou locação de bens e serviços destinados à execução do Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário pela Parque Escolar, E. P. E., a que se seguiu a aprovação do Decreto-Lei n.º 29/2010, de 1 de abril, que prorroga até 31 de Dezembro de 2010 a aplicação das medidas excecionais de contratação pública, permitindo a adoção do procedimento de ajuste direto para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, no âmbito da prossecução do objeto da Parque Escolar, E. P. E. Foi declarada a cessão da vigência deste diploma pela Resolução da Assembleia da República n.º 52/2010, de 7 de junho.

Ao património autónomo transmitido pelo Estado ou por instituto público para a Parque Escolar, E. P. E., é aplicável o regime previsto no Decreto-Lei n.º 199/2004, de 18 de agosto, que estabelece medidas de carácter extraordinário tendo em vista a regularização da situação jurídica do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos, que foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, (consolidado) que estabelece o regime jurídico do património imobiliário público.

No cumprimento da sua cláusula 22.^a do contrato-programa celebrado entre o Estado Português e a Parque Escolar, E. P. E., em 14 de outubro de 2009, revisto a 6 de dezembro de 2012, que estipula a obrigatoriedade de realização de revisões com periodicidade trienal, foram aprovadas:

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2010, de 1 de outubro, que autoriza a realização de despesa com vista à implementação do Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário para os anos de 2010 e 2011;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 83/2012, de 9 de outubro, que autoriza a realização de despesa com vista à implementação do Programa de Modernização do Parque Escolar Destinado ao Ensino Secundário para o primeiro semestre de 2012;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 70-A/2013, de 9 de novembro, que autoriza a realização da despesa relativa à execução do Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário para os anos de 2013, 2014 e 2015;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2016, de 21 de janeiro, que autoriza a realização da despesa relativa à execução do Programa de Modernização do Parque Escolar destinado ao Ensino Secundário para o triénio 2016-2018.

• Enquadramento internacional

Países europeus

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

ESPANHA

A Ley Orgánica n.º 2/2006, de 3 de mayo é a base do sistema educativo espanhol, estabelecendo entre os seus princípios basilares a cooperação entre o Estado, as Comunidades Autónomas e as entidades locais nestas matérias. No segundo parágrafo da disposição adicional décima quinta são atribuídas às entidades locais a conservação, manutenção e vigilância dos edifícios escolares de educação infantil, primária e especial. O primeiro parágrafo prevê que as administrações educativas possam estabelecer uma gestão conjunta com a Administração Local e Administração Pública.

O artigo 17.º da Ley Orgánica n.º 8/1985, de 3 de julio atribui ao Governo, ou aos Governos das Regiões Autónomas, consoante a transferência de competências acordada, a criação e extinção de Centros Educativos Públicos. O papel das entidades locais é novamente evidenciado no mesmo diploma na disposição adicional segunda, nomeadamente na criação, construção e conservação dos centros escolares públicos, os quais têm que cumprir os requisitos mínimos previstos no artigo 14.º.

Igualmente, a Ley n.º 7/1985, de 2 de abril, que regula as Bases do Regime Local, prevê na alínea n) do n.º 2 do artigo 25.º, a cooperação dos municípios na criação, construção e manutenção dos centros docentes públicos.

O Real Decreto n.º 132/2010, de 12 de febrero, regulamenta os requisitos mínimos para os centros escolares previstos no artigo 14.º da Lei Orgânica n.º 8/1985, definindo o número mínimo de alunos e as características que os edifícios devem ter (salas, recreios, espaço por aluno na sala de aulas). Paralelamente, o Real Decreto n.º 314/2006, de 17 de marzo, define o Código Técnico da Edificação, impondo regras aplicáveis às escolas e às salas de aulas, consideradas «recintos habitáveis».

Cada Comunidade, no uso da sua autonomia, articula o sistema dentro dos seus limites territoriais. A Comunidade de Madrid, através do Decreto n.º 66/2001, de 17 de mayo, definiu os moldes da cooperação entre as autoridades locais e o Conselho de Educação da Comunidade de Madrid, cujos convénios são constituídos atendendo à Ordem n.º 547/2010, de 8 de febrero.

No País Basco, é o Decreto n.º 77/2008, de 6 de mayo, que no artigo 5.º regula a inscrição no Registo Territorial de Edifícios Públicos Escolares de edifícios públicos e imóveis de propriedade municipal que alberguem serviços docentes. No artigo 32.º é atribuída a responsabilidade e imputados os custos com conservação, manutenção e vigilância às entidades locais proprietárias dos edifícios públicos escolares. Não existe, portanto, uma empresa que efetue a gestão desse património.

FRANÇA

As comunas são as proprietárias das escolas públicas ao nível pré-escolar e primário (6-11 anos, equivalente ao 1.º e 2.º Ciclo), assegurando a construção, reconstrução, alargamento, grandes reparações, equipamento e funcionamento, conforme disposto nos artigos L212-4 e 5 do Code de L'Éducation. No entanto, segundo o artigo

L212-9, pode ser confiada à comuna a construção ou reparação de estabelecimento escolar pelo departamento ou pela região, nos termos fixados nos artigos L216-5 e 6.

Os departamentos detêm as mesmas responsabilidades sobre os colégios públicos (12-15 anos, equivalente aos nossos 2.º e 3.º ciclo), acrescidas de responsabilidades no recrutamento e gestão do pessoal docente e não docente, nos termos dos artigos L213-2 a 4.

As regiões detêm as mesmas responsabilidades sobre os liceus (16-18 anos, equivalente ao ensino secundário), segundo os artigos L214-6 a 8, podendo tornar-se proprietárias dos mesmos nos termos introduzidos pelo Capítulo II da Lei n.º 2004-809, de 13 de agosto.

A coordenação entre estas três entidades em matéria de administração da educação efetua-se conforme o disposto no artigo L216-5 e seguintes, do *Code de L'Éducation*. Através de uma convenção, pode ser a coletividade territorial a assumir grandes reparações, alargamento das instalações, reconstrução, equipamento do estabelecimento de ensino, sem prejuízo da existência de transferência de verbas ou aumento da dotação orçamental. Ou seja, também neste caso, não cabe a uma entidade empresarial a gestão patrimonial da rede pública dos estabelecimentos do ensino secundário.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar verificou-se que, neste momento, se encontra pendente na Comissão de Educação e Ciência (8.ª) a seguinte iniciativa sobre matéria idêntica ou conexas:

Projeto de lei n.º 889/XIII/3.ª (PCP) – Conclusão das obras, extinção e transferência do património da «Parque Escolar, E.P.E.»

- **Petições**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar verificou-se que, neste momento, não se encontra pendente qualquer petição sobre matéria idêntica ou conexas.

V. Consultas e contributos

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

Projeto de Lei n.º 962/XIII (3.ª)

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

- Ministro da Educação;
- Conselho Nacional de Educação;
- Empresa Parque Escolar, E.P.E.;
- Conselho de Escolas;
- Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas.

VI. **Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

Em caso de aprovação, a iniciativa deverá implicar um acréscimo de encargos para o Orçamento do Estado, uma vez que prevê a conclusão das obras adstritas à Parque Escolar, E.P.E., mas os elementos disponíveis não permitem determinar ou quantificar tais encargos.

Para efeitos de análise das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos da aplicação da iniciativa em apreço, foram levados em linha de conta os seguintes pressupostos:

- O enquadramento da Parque Escolar, E. P. E., que foi integrada no setor público administrativo, equiparada a serviço e fundo autónomo e assumiu a natureza de Entidade Pública Reclassificada, pela redação dada pela [Lei n.º 22/2011, de 20 de maio](#), ao n.º 5 do artigo 2.º da [Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto](#), Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), passando a estar listada no [Anexo I da Circular, série A, n.º 1367, de 1 de agosto de 2011](#), da Direção-Geral do Orçamento;
- O facto de, nos termos do [Regime Jurídico do Setor Empresarial do Estado](#), a limitação ao endividamento das empresas públicas não financeiras visar impedir o avolumar de situações que contribuam para o aumento da dívida e do desequilíbrio de contas do setor público;
- No contexto do regime citado no ponto anterior, o facto de se verificar a impossibilidade de que as empresas integradas no setor das administrações públicas acedam a financiamento, nos termos do artigo 29.º do diploma;
- A referência do proponente à definição de um período de 3 anos em que a Parque Escolar E.P.E. «assume a conclusão (...) das intervenções projetadas e em andamento, relativas à qualificação, adaptação, conservação e manutenção do parque escolar», após o qual a gestão das escolas e o edificado passe para a responsabilidade direta do Estado, o que pode implicar alterações ao nível do Plano de Atividades, Investimento e Orçamento da Entidade, com implicações financeiras que colidem com os objetivos financeiros e restrições orçamentais da Parque Escolar, E. P. E.;
- A análise da situação financeira que se reporta ao último relatório e contas disponível ([R&C2015](#)), o que limita a aferição do impacte financeiro sobre os resultados operacionais da Parque Escolar, E. P. E.;

- Que o Orçamento de Estado para 2018 referencia necessidades de alterações orçamentais³ para efeitos de transferências de verbas até 5.000.000,00€ € à Parque Escolar, E.P.E., para financiamento de trabalhos de requalificação e construção em escolas;
- O facto de, quando analisado o Relatório do Orçamento de Estado de 2018, ser possível constatar que a Parque Escolar, E. P. E. é beneficiária de Garantias do Estado no montante de 958,5 milhões de Euros⁴, sendo referido que "...O Orçamento do Estado para 2018 prevê a concessão de apoios do Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, quer sob a forma de empréstimos, quer de dotações de capital, que permitirão às empresas públicas deficitárias que beneficiam de garantias do Estado assegurar o pagamento do respetivo serviço da dívida junto da banca, mitigando desta forma o risco de incumprimento."

E considerando, paralelamente, que a avaliação de encargos também terá de ter em conta a definição do universo de obrigações e do edificado que transitam para o Ministério da Educação, uma vez que:

- Verifica-se atualmente o financiamento de gestão do edificado escolar, através da assunção de compromissos por parte das Autarquias Locais, no âmbito dos Programas Operacionais Regionais, enquadrados nos Avisos do Portugal 2020⁵, o que tem diminuído o âmbito de intervenção direta e a responsabilidade financeira da Parque Escolar, E.P.E., resultando por essa via na não imputação de encargos ao Orçamento de Estado;
- Nos termos da Lei-Quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, verificar-se-á a transição de edificado da Administração Central para a Administração Local, diminuindo o universo de responsabilidades e de património a transferir para a Administração Direta do Ministério da Educação.

Em conclusão, em função dos pressupostos enunciados e da informação disponível, para efeitos de análise das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos da aplicação da iniciativa em apreço, verifica-se que a mesma deverá implicar um acréscimo de encargos para o Orçamento de Estado⁶, por duas ordens de razões:

- 1 – As obras nos estabelecimentos de ensino terão de ser finalizadas, não estando – tanto quanto nos é dado perceber - esse acréscimo de atividade previsto no plano de atividades e orçamento da Parque Escolar, E.P.E.
- 2 – Passando as funções da Parque Escolar, E.P.E para a responsabilidade direta do Estado, não se encontra o mesmo limitado ao equilíbrio entre receita e despesa.

³ Ver a propósito o n.º 34 do Mapa de Alterações Orçamentais a que se refere o Artigo 8.º da Lei nº 114/2017, de 29 de dezembro (Orçamento de Estado de 2018).

⁴ Ver a propósito Quadro V.1.1. Garantias concedidas a outras entidades do Relatório do Orçamento de Estado de 2018.

⁵ Aviso PT2020 «Intervenções na rede do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e/ou secundário no âmbito de programas específicos de intervenção em infraestruturas escolares».

⁶ Uma vez mais referimos que a presente análise padece de uma estimativa de quantificação, dada a inexistência de informação financeira referente a 2016 e 2017.

