

Projeto de lei n.º 321/XIII/2.ª (BE)

Isenção de propinas no primeiro e segundo ciclos de estudos no ensino superior para estudantes com deficiência

Data de admissão: 13 de outubro de 2016

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: Inês Maia Cadete (DAC) — António Almeida Santos (DAPLEN) — Leonor Calvão Borges (DILP) — Catarina Lopes (DAC)

Data: 18 de novembro de 2016

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

O [projeto de lei n.º 321/XIII/2.^a](#), da iniciativa do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), isenta do pagamento de propinas nas instituições de ensino superior públicas, nos ciclos de estudo conducentes aos graus de licenciado e de mestre, os estudantes com taxa de incapacidade igual ou superior a 60%, comprovada por Atestado Médico de Incapacidade Multiusos.

Na exposição de motivos, os autores sustentam que *“o ensino superior, nos últimos anos, tem sido pautado por drásticas transformações: desde a instauração de Bolonha e do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), passando pelo aumento das propinas, à falta de apoio da ação social e de bolsas, traduzindo-se num entrave no acesso ao ensino superior até ao desinvestimento do Estado, que se foi acentuando nos últimos anos com as políticas de austeridade do último governo de direita. O resultado traduz-se num ensino superior menos democrático, mais elitista, com menos estudantes, maior reprodução de desigualdades, mais mecanizado e menos crítico”*.

Para o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda as propinas são um obstáculo a qualquer sistema de ensino superior democrático, sendo necessário adotar medidas que permitam limitar a pressão sobre os estudantes e que garantam a sua permanência no sistema de ensino; nesse sentido, propõe uma isenção aplicável a todos os estudantes com deficiência com taxa de incapacidade igual ou superior a 60%.

O BE considera fundamental a promoção de políticas ativas que facilitem e incentivem a frequência de estudantes com deficiência no ensino superior, bem como a existência dos correspondentes serviços de apoio nas diversas instituições, propondo, para esse efeito, não só a isenção do pagamento de propinas, mas também a isenção do pagamento de matrícula e de frequência.

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 pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, nos termos do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 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.

É subscrita por dezanove Deputados, respeitando 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 impostos pelo RAR, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º

Prevendo os autores que a entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, coincidirá com a do Orçamento do Estado posterior à sua publicação fica salvaguardado o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 120.º do RAR, 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”.

Este projeto de lei deu entrada no dia 12 de outubro de 2016, foi admitido no dia 13 e anunciado no dia 14 do mesmo mês, tendo baixado, na generalidade, à Comissão de Educação e Ciência (8.ª).

Foi discutido na generalidade em Plenário em 21/10/2016, tendo sido aprovado na mesma data o requerimento do BE solicitando a baixa à 8.ª Comissão sem votação, para reapreciação, por um período de 45 dias, juntamente com o seu [Projeto de Resolução n.º 516/XIII/2.ª \(BE\)](#) - Apoio aos estudantes com necessidades educativas especiais no Ensino Superior - e outras iniciativas sobre a mesma matéria que foram discutidas em conjunto com a presente na mesma data.

- **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 RAR).

Quanto à entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, coincidirá com a do Orçamento do Estado posterior à sua publicação, nos termos do artigo 5.º do projeto de lei em apreço, o que está em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual “*Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação.*”

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A Constituição da República Portuguesa, nos seus artigos [71.º](#) (Cidadãos portadores de deficiência), [73.º](#) (Educação, cultura e ciência) e [74.º](#) (Ensino), reconhece os princípios de igualdade formal e o fomento de medidas para a igualdade material e promoção de direitos dos cidadãos portadores de deficiências, mormente na promoção e acesso ao ensino em geral (alínea g) do n.º 1 do artigo 74.º).

Em termos de legislação geral sobre incapacidades, a [Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto](#), que define as bases gerais do regime jurídico da prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência, determina (artigo 34.º) a competência do Estado para “*adotar medidas específicas necessárias para assegurar o acesso da pessoa com deficiência à educação e ao ensino inclusivo, mediante, nomeadamente, a afetação de recursos e instrumentos adequados à aprendizagem e à comunicação*”.

A esse propósito, refira-se o [Decreto-Lei n.º 93/2009, de 16 de abril](#), com as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 42/2011, de 23 de março](#) (“Define um regime transitório do financiamento dos produtos de apoio a pessoas com deficiência e da identificação da lista desses produtos e altera o Decreto-Lei n.º 93/2009, de 16 de Abril”), que aprova o sistema de atribuição de produtos de apoio a pessoas com deficiência e a pessoas com incapacidade temporária, criando o Sistema de Atribuição

de Produtos de Apoio, cujo âmbito material integra a educação, saúde, trabalho e solidariedade social (artigo 3.º).

No âmbito dos objetivos do sistema educativo em geral, refira-se o relevo na educação especial expresso na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, com as alterações subsequentes introduzidas – [Versão Consolidada](#)) no que diz respeito ao desenvolvimento de potencialidades e redução das limitações provocadas pela deficiência, constantes no seu artigo 20.º (Âmbito e objetivos da educação especial) e correspondente organização da educação especial, constante do artigo 21.º.

Quanto à legislação sobre ensino superior, a [Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro](#), que aprova o RJIES, garante, por parte de Estado, a concessão de apoios a estudantes com necessidades especiais, designadamente aos portadores de deficiência (alínea b) do n.º 6 do artigo 20.º).

A discriminação positiva desses alunos tinha já sido introduzida pela [Portaria n.º 787/85, de 17 de outubro](#), quando importava, em igualdade de oportunidades, assegurar da forma mais adequada a integração dos alunos portadores de deficiência física ou sensorial no sistema público do ensino. A portaria visava assim estabelecer, por despacho ministerial anual, um acréscimo ao *numerus clausus* estabelecido, destinado exclusivamente ao ingresso no ensino superior de candidatos portadores da respetiva habilitação legal e que fossem deficientes físicos ou sensoriais (artigo 1.º), devendo os alunos candidatos à primeira matrícula no ensino superior fazer acompanhar a sua inscrição de certificado emitido pela Direcção-Geral do Ensino Secundário no qual se comprove a deficiência física ou sensorial de que o candidato é portador, com base na sua integração anterior nos esquemas de apoio proporcionados no ensino secundário (artigo 2.º).

Competia ainda aos centros de recursos de ensino especial do Ministério da Educação (artigo 5.º) garantir, se possível:

- a) Material didático necessário aos estudos, nomeadamente transcrições de Braille e material gravado;
- b) Adaptações individualizadas dos equipamentos de apoio;
- c) Aconselhamento psicopedagógico.

Competia ao conselho diretivo das respetivas instituições de ensino superior promover as medidas tendentes a facilitar a adequada mobilidade dos alunos dentro do estabelecimento de ensino, nomeadamente através da eliminação progressiva de qualquer barreira arquitetónica (artigo 6.º).

Não existindo consagração legal para a isenção de propinas que a presente iniciativa pretende, existem atualmente diversas medidas de apoio a estudantes com deficiências, a saber:

- Consagração de apoios específicos a conceder a estudantes portadores de deficiência, previstos no artigo 20.º da [Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto](#), com as alterações subsequentes, que estabelece as bases do financiamento do ensino superior. Da aprovação deste diploma resultaram a publicação de Regulamentos de Prescrição das várias Instituições do Ensino Superior, que sentiram necessidade de clarificar o seu âmbito, bem como identificar os casos especiais. Assim, e de uma amostra que contempla o [Regulamento de Prescrições da Universidade de Aveiro](#), de 2011, o [Regulamento de Prescrições na Universidade de Coimbra](#), de 2007, e o [Regulamento de Prescrições na Universidade de Lisboa](#), de 2008, o estudante portador de deficiência física e sensorial devidamente comprovada goza de um regime especial de prescrições no que diz respeito ao tempo em que pode ter aprovação nas unidades de crédito;
- Também no Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior, republicado pelo [Despacho n.º 7031-B/2015](#), do Gabinete do Secretário de Estado do Ensino Superior, são concedidas condições especiais a estudantes cuja diminuição física ou sensorial conferente de incapacidade igual ou superior a 60 % contribua para um acentuado baixo rendimento escolar, de acordo com a alínea c) do n.º 2 do artigo 12.º

O Grupo de Trabalho para o Apoio a Estudantes com Deficiências no Ensino Superior ([GTAEDES](#)), sistematiza, no seu *website*, os [diversos apoios](#) que os estudantes com deficiências podem usufruir no ensino superior.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) contém uma norma específica, sob a epígrafe “Integração das pessoas com deficiência”, que dispõe: “*A União reconhece e respeita o direito das pessoas com deficiência a beneficiarem de medidas destinadas a assegurar a sua autonomia, a sua integração social e profissional e a sua participação na vida da comunidade.*”

Acresce a esta definição um conjunto de outras normas diretamente relacionadas que procuram, sobretudo, combater a discriminação das pessoas com deficiência, nomeadamente no que respeita ao artigo 10.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE): *“na definição e execução das suas ações, a União tem por objetivo combater a discriminação em razão de (...) deficiência (...)”*; e ao artigo 19.º: *“(...) o Conselho (...) pode tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão de (...) deficiência (...)”*.

Os conceitos de proteção descritos na CDFUE e no TFUE são abrangentes e surgem concretizados em diversas medidas, particularmente no que respeita à educação.

A ideia do desenvolvimento da educação e da aprendizagem ao longo a vida para pessoas com deficiência encontrava-se já presente no documento [Igualdade de oportunidades para as pessoas com deficiência: Plano de Acção Europeu \(2004 - 2010\)](#). A sua elaboração foi impulsionada pelo Ano Europeu das Pessoas com Deficiência – 2003 (cuja proposta de proclamação surge na comunicação intitulada [Rumo a uma Europa sem barreiras para as pessoas com deficiência](#)) e comporta uma importante componente relativa à educação, esclarecendo que *as pessoas com deficiência integradas no sistema de educação geral desde a sua juventude têm mais possibilidades de desenvolver as competências gerais e profissionais essenciais necessárias para posteriormente serem bem-sucedidas no mercado de trabalho, salientando ainda que os Estados-membros devem intensificar o apoio à integração dos jovens desfavorecidos, especialmente os jovens com deficiência ou com dificuldades de aprendizagem, nos seus sistemas de educação e de formação¹*.

Destaca-se atualmente a [Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020: Compromisso renovado a favor de uma Europa sem barreiras](#), tendo como principal objetivo *capacitar as pessoas com deficiência para que possam usufruir de todos os seus direitos e beneficiar plenamente da sua participação na sociedade e na economia europeias*, incidindo sobre oito áreas de ação, dentro das quais se insere a educação.

Esta estratégia a longo prazo foca-se no apoio da União aos esforços nacionais empreendidos no quadro da iniciativa [Educação e Formação 2020](#), focada na cooperação europeia no domínio da educação e da formação. Procura-se com estas medidas não só eliminar as barreiras jurídicas e

¹ Sobre este tema é ainda relevante a [Resolução do Conselho relativa à igualdade de oportunidades em matéria de educação e formação de alunos e estudantes com deficiência](#).

organizacionais que se colocam às pessoas com deficiência no acesso ao sistema de ensino como proporcionar apoios atempados ao ensino inclusivo.

O objetivo estratégico do n.º 3 desta iniciativa, relativo à promoção da igualdade, coesão social e cidadania ativa, inclui uma referência a discentes com necessidades especiais, explicitando que deve ser promovida uma educação inclusiva e aprendizagem personalizada, com os apoios necessários, garantindo o acesso à continuação da educação e da formação.

A educação é, nesta sede, uma das metas fundamentais da Estratégia Europa 2020, a par do emprego e da redução da pobreza.

A [Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais](#) tem também um papel importante no âmbito do estudo estatístico e de investigação sobre a inclusão das pessoas com deficiência na sociedade e no que concerne especificamente à área educativa e formativa.

Do mesmo modo, dentro das políticas e programas da União nesta área encontra-se o *Sistema de informação [PLOTEUS](#), relativo às oportunidades de aprendizagem ao longo da vida na Europa* [que] *permitirá que as pessoas com deficiência disponham de mais informações, incluindo as oportunidades de financiamento especial nos Estados-membros.*

A execução das medidas enunciadas mostram a preocupação da União com a integração das pessoas com deficiência, mantendo sempre um foco, entre outras áreas, na educação, como uma área primordial de inclusão e de igualdade, particularmente no que respeita ao seu acesso.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

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

ESPANHA

A Constituição Espanhola, nos seus artigos [9.º](#) e [49.º](#), proclama princípios de igualdade e impulso de medidas para a promoção das pessoas com incapacidades, determinando que os poderes públicos

desenvolvem uma política de prevenção, tratamento, reabilitação e integração dos cidadãos portadores de deficiência.

Em termos de legislação sobre incapacidades, a [Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos](#) (vigente até 4 de dezembro de 2013), na sua 3.ª Secção - [De la educación](#) -, regula a educação como uma das formas de reabilitação, determinando que o cidadão com deficiência deverá integrar o sistema regular de ensino geral de forma gratuita (artigo 30.º), recebendo programas e recursos de apoio para o efeito (artigo 23.º).

No que ao ensino superior diz respeito, o diploma previa que, em caso de deficiência que dificultasse gravemente a comparência às aulas, deveria ser concedido aos alunos uma adaptação do calendário (n.º 2 do artigo 31.º).

Sucedeu-lhe o [Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre](#), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que mantém as disposições relativas à gratuitidade do ensino ([artigo 19.º](#)) e adaptação dos horários em ensino superior ([alínea c\) do artigo 20.º](#)).

No que respeita ao ensino superior, com a aprovação da [Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades](#), a [Disposición adicional séptima](#) concede às universidades o prazo de um ano para a elaboração de planos de apoio destinados a estudantes com incapacidades, planos esses já previstos na anterior [Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades](#), que assim o determinava na [disposición adicional vigésima cuarta - De la inclusión de las personas con discapacidad en las universidades](#). Nessas disposições incluiu-se a igualdade de oportunidades na comunidade universitária, estabelecendo medidas de ação positiva por forma a proporcionar a participação plena e efetiva dos estudantes com incapacidades, incluindo:

- Eliminação de barreiras arquitetónicas;
- Planos de estudo adequados;
- E, ainda, o direito a uma isenção total das taxas nos estudos conducentes à obtenção de um título universitário.

REINO UNIDO

No Reino Unido, e no âmbito do [Equality Act, de 2010](#), os estudantes universitários com incapacidades podem candidatar-se a uma [Disabled Students' Allowance](#) (DSA), que se prevê, para casos de deficiência física ou mental, que tenha um efeito negativo substancial e de longo prazo (mais de 12 meses) sobre a capacidade de realizar atividades diárias normais. Esta ajuda financeira destina-se a pagar os custos extra do estudante com incapacidades, variando a soma atribuída com as necessidades individuais de cada estudante.

Organizações internacionais

ONU

As Nações Unidas aprovaram a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada em Nova Iorque em 30 de março de 2007 ([Convention on the Rights of Persons with Disabilities](#) - CRPD), de que Portugal é signatário. O artigo 24.º, dedicado à educação, pretende a concretização de um sistema de educação inclusivo em todos os níveis de educação e ensino ao longo da vida, reconhecendo o direito à educação das pessoas com incapacidades físicas ou mentais e assegurando medidas de apoio extraordinárias e efetivas na sua defesa.

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 encontram pendentes as seguintes iniciativas sobre matéria conexa e que foram discutidas na generalidade, em conjunto com esta, na sessão plenária de 21 de outubro de 2016, tendo baixado para reapreciação à 8.ª Comissão por um período de 45 dias:

[PJL n.º 329/XIII/2.ª \(PAN\)](#) – Acessibilidade efetiva para todos os estudantes com necessidades educativas especiais no ensino superior;

[PJR n.º 358/XIII/1.ª \(PS\)](#) - Estudantes com necessidades educativas especiais no ensino superior;

[PJR n.º 511/XIII/2.ª \(PCP\)](#) - Por um ensino público e inclusivo no ensino superior;

[PJR n.º 512/XIII/2.ª \(PSD\)](#) - Por uma maior inclusão dos estudantes com necessidades educativas especiais no ensino superior;

[PJR n.º 514/XIII/2.ª \(PEV\)](#) - Respostas, ao nível do ensino superior, para estudantes com necessidades educativas especiais (NEE);

[PJR n.º 515/XIII/2.ª \(PAN\)](#) - Recomenda ao Governo português que elabore um plano de ação que permita uma efetiva acessibilidade dos alunos com necessidades educativas especiais ao ensino superior;

[PJR n.º 516/XIII/2.ª \(BE\)](#) - Apoio aos estudantes com necessidades educativas especiais no ensino superior.

• Petições

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não se encontram pendentes quaisquer petições versando sobre matéria conexa.

V. Consultas e contributos

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

- Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
- Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
- Ministro da Saúde
- Ministro das Finanças
- CRUP - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
- CCISP - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos
- APESP – Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado
- GTAEDES - Grupo de Trabalho para o Apoio a Estudantes com Deficiências no Ensino Superior
- FNAEESP – Federação Nacional de Associação de Estudantes do Ensino Superior Politécnico

-
- FNAEESPC – Federação Nacional das Associações de Estudantes do Ensino Superior Particular e Cooperativo
 - FEPECI – Federação Portuguesa dos Profissionais da Educação, Ensino, Cultura e Investigação
 - Conselho Nacional de Educação
 - Associações Académicas

Para o efeito a Comissão poderá solicitar pareceres e contributos *online* a todos os interessados, através de aplicação informática específica.

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

A isenção de propinas prevista pela presente iniciativa deverá implicar, em caso de aprovação, um encargo para o Orçamento do Estado, por diminuição de receitas, ainda que provavelmente não direto, uma vez que está prevista a sua regulamentação pelo Governo, no prazo de 90 dias (ainda que não se clarifique de que data começa a contar tal prazo), mas os elementos disponíveis não permitem determinar ou quantificar tal encargo.