ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

NOTA TÉCNICA

Projeto de Lei n.º 1094/XIII/4.ª - CDS-PP

Alarga os apoios socioeducativos concedidos a alunos das escolas públicas a alunos de todas as escolas, em idênticas condições

Data de admissão: 30 de janeiro de 2019

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Teresa Fernandes (DAC), Leonor Calvão Borges (DILP), António Almeida Santos (DAPLEN) e Paula Faria (Biblioteca).

Data: 19 de fevereiro de 2019

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa legislativa, apresentada pelo Grupo Parlamentar do Centro Democrático e Social-Partido Popular (CDS-PP), visa alargar os apoios sócio educativos concedidos no âmbito da ação social escolar aos alunos das escolas públicas, a todos os alunos das escolas particulares e cooperativas, em idênticas condições.

Os autores consideram que, uma vez que os estabelecimentos de ensino particular e cooperativo são parte integrante da rede escolar (cfr. artigo 58.º da Lei de Bases do Sistema Educativo) e o Governo tem declarado que está ultrapassada a situação de austeridade, estão reunidas condições para proceder ao alargamento dos apoios socioeducativos (como sejam refeições, transportes, visitas de estudo, manuais escolares ou outros) nos termos propostos, em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 61.º do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro.

A atribuição aos alunos das escolas particulares e cooperativas dos apoios sócio educativos concedidos no âmbito da ação social escolar, nas condições previstas para os alunos das escolas públicas, está prevista no citado n.º 1 do artigo 64.º do Estatuto.

No entanto, o n.º 2 do artigo 6.º do referido Decreto-Lei, *norma transitória,* estabelece que os apoios se aplicam aos alunos das escolas do ensino particular e cooperativo com contrato de associação, *estendendo-se, progressivamente, aos alunos das restantes escolas do ensino particular e cooperativo, em função das disponibilidades orçamentais do Estado.*

Assim, o Projeto de Lei revoga o n.º 2 do artigo 6.º, prevendo ainda que a aplicação da lei seja regulamentada por portaria no prazo máximo de 60 dias e que a atribuição dos apoios se inicie no ano letivo de 2019/2020.

A alteração resultante da iniciativa fica evidenciada no quadro comparativo constante do anexo.

- **Enquadramento jurídico nacional**

No seu artigo 74.º, a Constituição consagra o direito ao ensino, com garantia de igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar (n.º 1), incumbindo ao Estado garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística, estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino, inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais e culturais, entre outras [alíneas d), e) e f) do n.º 2].

Por seu lado, o artigo 75.º determina que o Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população (n.º 1), reconhecendo e fiscalizando o ensino particular e cooperativo (n.º 2)

Enquanto direito positivo, referem os Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira que "o direito ao ensino implica para o Estado um conjunto bastante compreensivo de obrigações", nas quais se insere o "apoio social escolar (auxílio económico, transportes escolares, cantinas escolares e saúde escolar), tendente a anular as discriminações de ordem económica no acesso à escola e sua frequência"[1].

Já os Profs. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros [2] referem a regra do reconhecimento do ensino não público, significando "que não podem ser inferiores aos requisitos exigidos às escolas públicas, o que permite considerar conforme à Constituição, as normas da Lei n.º 9/79, de 12 de março, (já revogada) relativa às bases do ensino particular e cooperativo, nomeadamente "Aos alunos das escolas particulares

[1] J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 897

[2] Jorge Miranda e Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora, 2010, pág. 1422-1423.

e cooperativas, estejam os não sob regime de contrato, são reconhecidos e concedidos, sem quaisquer discriminações, os benefícios e regalias previstos para os alunos das escolas oficiais no âmbito da Ação Social Escolar (n.º 1 do artigo 16.º).

Refira-se que a Lei n.º 46/86, de 14 de outubro que aprova a Lei de Bases do Sistema Educativo, (na sua versão consolidada) estabelece, no artigo 58.º, n.º 1.º que "Os estabelecimentos do ensino particular e cooperativo que se enquadrem nos princípios gerais, finalidades, estruturas e objetivos do sistema educativo são considerados parte integrante da rede escolar".

O Decreto-lei n.º 152/2013, de 4 de novembro, que aprova o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de nível não superior, revogando a já citada Lei n.º 9/79, de 12 de março, alterada pela Lei n.º 33/2012, de 23 de agosto, identifica o ensino particular e cooperativo como "uma componente essencial do sistema educativo português, constituindo um instrumento para a dinamização da inovação em educação", considerando, contudo, que o respetivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de novembro, "vigente há mais de 30 anos e objeto de sucessivas alterações, carece de uma atualização que regulamente e discipline a realidade atual do universo do ensino privado, historicamente denominado «Ensino Particular e Cooperativo» ".

Este diploma determina, no n.º 2 do seu artigo 6.º que "Os apoios socioeducativos a que se refere o artigo 64.º do Estatuto aprovado em anexo ao presente decreto-lei aplicam-se aos alunos das escolas do ensino particular e cooperativo com contrato de associação, estendendo-se, progressivamente, aos alunos das restantes escolas do ensino particular e cooperativo, em função das disponibilidades orçamentais do Estado". Já o Estatuto prevê, no n.º 1 do seu artigo 64.º que "Os apoios sócio educativos concedidos no âmbito da ação social escolar são extensivos aos alunos das escolas particulares e cooperativas, nas condições previstas para os alunos das escolas públicas".

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes e antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Não foram localizadas iniciativas ou petições sobre a mesma matéria.

III. Apreciação dos requisitos formais

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

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP, nos termos dos artigos 167.º da Constituição e 118.º do Regimento, 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 por dezoito 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 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 da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º. Esta iniciativa parece ter custos para o Orçamento do Estado (OE). Ainda que no n.º 1 do seu artigo 3.º se refira que a sua aplicação depende ainda de regulamentação, o n.º 2 do mesmo artigo prevê *"A atribuição dos apoios socioeducativos objeto da presente lei inicia-se no ano letivo de 2019/2010"*, pelo que, em caso de aprovação na generalidade, cumpre à Comissão ponderar a inclusão de uma norma de vigência ou de produção de efeitos que permita respeitar o cumprimento da chamada "lei-travão", em

conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição (com correspondência no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento), fazendo coincidir a entrada em vigor ou a produção de efeitos com a aprovação do OE posterior à sua publicação.

Este projeto de lei deu entrada a 29 de janeiro de 2019, foi admitido e anunciado a 30 e baixou, 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].

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário determina que "*os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*".

Consultado o Diário da República Eletrónico, verifica-se que o Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro, não sofreu até à data qualquer alteração, pelo que, em caso de aprovação, esta será a primeira. Assim, o título deve fazer essa referência e aproximar-se do objeto, como a seguir se sugere:

> Atribui aos alunos do ensino particular e cooperativo os apoios socioeducativos concedidos no ensino público, em idênticas condições, procedendo à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro

Quanto à entrada em vigor, uma vez que o projeto de lei em apreço nada dispõe sobre a data de início da sua vigência, deve atender-se ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, que diz o seguinte:

"Na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação", 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 (…) 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 presente iniciativa toma a forma de lei, devendo ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea *c)* do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

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

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa prevê a regulamentação da sua aplicação por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da educação no prazo máximo de 60 dias, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º.

IV. Análise de direito comparado

Países europeus

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

ESPANHA

Em Espanha, a *Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación*, refere como característica do sistema educativo espanhol, um sistema de carácter misto ou dual, com uma componente maioritariamente pública que se alia ao setor privado.

A *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, dispõe sobre as "*Compensación de las desigualdades en educación* (artigos 80.º a 83.º), determinando que para tornar efetivo o princípio da igualdade no exercício do direito à educação, as administrações públicas desenvolverão as ações compensatórias necessárias em relação aos indivíduos, grupos e territórios em situação desfavorável e proporcionarão os recursos econômicos e o apoio necessário para tal, tanto no setor público como no privado.

FRANÇA

Em França, o *Code de l'éducation*, na sua versão consolidada, fixa o estatuto dos estabelecimentos de ensino particulares através das disposições contidas em duas leis:

- A *Loi 59-1557 du 31 décembre 1959,* dita lei "Debré", sobre a relação entre o estado e instituições privadas de ensino (revogada em 2000);
- A *Loi 2018-266, du 13 avril 2018*, dita loi "Gatel", que visa simplificar e regular o regime de abertura e controlo dos estabelecimentos privados não contratuais.

O apoio socioeducativo encontra-se regulado no *Code de l'éducation* no seu *Livre V – Vie scolaire, Titre III : Les aides à la scolarité*, referentes tanto ao ensino público como privado.

Entre eles, encontram-se previstas:

- Bolsas de estudos concedidas a famílias cujos recursos não excedem um teto dependendo do número de filhos dependentes e reavaliados de acordo com o salário mínimo, previsto nos artigos *L. 3231-6 et L. 3231-7* du *Code du Travail.* tanto no ensino universitário como no secundário (artigos *L531-1 à L531-5*);
- Um subsídio de reinscrição escolar é atribuído ao agregado familiar ou à pessoa cujos recursos não excedem um limite variável, dependendo do número de filhos a cargo, para cada criança matriculada no desempenho do ensino obrigatório
- numa instituição ou organização educacional pública ou privada (artigos *L532-1 à L532-2*);
- As comunidades interterritoriais, instituições públicas de cooperação intermunicipal e conselhos escolares podem disponibilizar medidas sociais para

qualquer criança, independentemente da instituição de ensino que frequenta (artigos L533-1 à L533-2).

V. Consultas e contributos

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

- Ministro da Educação;
- Conselho Nacional de Educação;
- AEEP – Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da ficha de avaliação prévia de impacto do género da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado a indicação de que a avaliação em causa não se aplica a esta iniciativa legislativa.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada, recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. Salvo melhor opinião, a presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem não discriminatória.

- **Impacto orçamental**

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

VII. Enquadramento bibliográfico

BAYONA AZNAR, Bernardo - Reflexiones y propuestas sobre las políticas de gratuidad de los libros de texto en España. **Revista de las Cortes Generales**. Madrid. ISSN 0213-0130. Nº 76 (2009), p. 39-113. Cota: RE- 45

Resumo: O objetivo deste artigo é o de apresentar um panorama amplo das políticas de gratuitidade dos manuais escolares, em Espanha, que permita tomar consciência da complexidade do fenómeno e, ao mesmo tempo, apresentar algumas linhas de atuação aos responsáveis políticos, de forma a possibilitar uma resposta mais adequada aos desafios e perigos detetados.

O autor aborda diversos aspetos relacionados com esta temática: financiamento público da gratuitidade dos livros, custos inerentes, fomento da leitura, repercussões na indústria editorial, políticas educativa e cultural, propriedade intelectual, regulamentação, etc.

ESPANHA. Defensor del pueblo - **Estudio sobre gratuidad de los libros de texto** [Em linha]: **programas, ayudas, préstamos y reutilización**. Madrid: Defensor del Pueblo, 2013. [Consult. 05 mai. 2014]. Disponível na intranet da AR:<UR: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126446&img=12325&save=true>

Resumo: O Provedor de Justiça de Espanha entende que o caráter gratuito do ensino, nos níveis de ensino obrigatórios, constitui um instrumento dirigido a garantir o acesso de todos aos referidos estudos, considerando que o dito caráter gratuito deveria tornar-se extensivo aos manuais escolares ou material didático utilizado na frequência dos mesmos. A Constituição Espanhola é taxativa: a educação básica é obrigatória e gratuita. Têm sido diversos os planos e programas implantados pelas administrações educativas, ao longo do tempo, para alcançar o objetivo da gratuitidade dos manuais escolares e material didático, contudo nem sempre esses planos e programas alcançaram a totalidade dos alunos nem a totalidade do custo dos materiais imprescindíveis. Hoje em dia, torna-se cada vez mais patente, a necessidade de manter

e incrementar os esforços realizados até ao presente, uma vez que a igualdade face ao direito à educação não pode ser perturbada pelas dificuldades sentidas pelos alunos e suas famílias na hora de proporcionar-lhes os elementos básicos à aprendizagem.

Neste âmbito, são abordados os programas de ajuda e gratuitidade dos livros escolares: análise dos dados para o período 2008-2009 e 2012-2013, apresentando dados relativos ao financiamento e aos beneficiários. O referido estudo ocupa-se ainda da valorização dos sistemas de ajudas económicas diretas e de empréstimos aos grupos afetados.

PINTO, Pedro Teixeira – Apoios sociais e igualdade de oportunidades: evolução e tendências. In **40 anos de políticas de educação em Portugal.** Coimbra: Almedina, 2014. Vol. 1. ISBN 978-972-40-5649-4. p. 181-195. Cota: 32.06 - 26/2015

Resumo: «A questão dos apoios sociais está intimamente relacionada com o ensino obrigatório e o princípio da igualdade de oportunidades, cabendo ao Estado aplicar medidas – auxílios económicos diretos, cedência de livros e material escolar, bolsas de estudo, empréstimos – que garantam uma discriminação positiva das famílias com menores recursos (…), de forma a criar condições para o sucesso escolar das crianças e alunos que frequentam os estabelecimentos de ensino público e as escolas privadas e cooperativas com contratos de associação com o Estado». Para além destes apoios, o autor considera que o ensino obrigatório exige a oferta de condições de caráter universal, tais como: seguro, transportes escolares, cantinas escolares e alojamento. Cada um destes apoios e complementos educativos é abordado ao longo deste texto, procedendo-se à análise da sua evolução ao longo dos últimos anos e de quem tem a responsabilidade pela sua prestação.

TEIXEIRA, João Maria; LOPES, José Manuel Martins – **A relação do Estado português com o ensino não estatal: uma teoria desprovida de praxis.** Brotéria. Lisboa. ISSN 0870-7618. Vol. 185, nº 2/3 (ago-set. 2017), p.276-314. Cota: RP-483

Resumo: «O ensino privado em Portugal, apesar de tolerado e, muitas vezes, atacado e marginalizado pelo Estado, exerceu funções de grande importância no desenvolvimento do sistema educativo nacional, tentando sempre ultrapassar os condicionalismos criados pelos sucessivos governos, sendo pioneiro em metodologias

em quase todos os níveis de ensino e contribuindo decisivamente, e muito antes da intervenção estatal, para a diminuição das desigualdades, nomeadamente no apoio às classes menos favorecidas».

Anexo 1 – Quadro Comparativo

Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro - Aprova o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de nível não superior	**Projeto de Lei n.º 1094/XIII** **Alarga os apoios socioeducativos concedidos a alunos das escolas públicas a alunos de todas as escolas, em idênticas condições**
Artigo 6.º do Decreto-Lei **Norma transitória** 1 — À data de entrada em vigor do presente decreto-lei, os educadores e professores das escolas do ensino particular e cooperativo mantêm todos os direitos que lhes foram reconhecidos ao abrigo de diplomas legais anteriores, nos exatos termos conferidos por esse reconhecimento. 2 — Os apoios socioeducativos a que se refere o artigo 64.º do Estatuto aprovado em anexo ao presente decreto-lei aplicam-se aos alunos das escolas do ensino particular e cooperativo com contrato de associação, estendendo-se, progressivamente, aos alunos das restantes escolas do ensino particular e cooperativo, em função das disponibilidades orçamentais do Estado. 3 — Até à aprovação de nova regulamentação no prazo de 180 dias, mantém-se em vigor a regulamentação aprovada na vigência da legislação anterior, em tudo aquilo que não seja contrariado pelo Estatuto ora aprovado. 4 — Até à aprovação de um novo regime sancionatório, mantêm-se em vigor as disposições dos artigos 99.º a 99.º-M do Decreto -Lei n.º 553/80, de 21 de novembro, na redação dada pela Lei n.º 33/2012, de 23 de agosto, considerando-se feitas para as normas do Estatuto aprovado em anexo ao presente decreto-lei que tratem da mesma matéria as remissões para diplomas revogados. SECÇÃO VIII do Estatuto **Ação social e seguro escolar** Artigo 64.º **Extensão** 1 — Os apoios sócio educativos concedidos no âmbito da ação social escolar são extensivos aos alunos das	**Artigo 2.º** **Revoga n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro** É revogado o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-lei n.º 152/2013, de 4 de novembro.

escolas particulares e cooperativas, nas condições previstas para os alunos das escolas públicas. 2 — As crianças e os alunos das escolas do ensino particular e cooperativo são, obrigatoriamente, abrangidos por um seguro que, no mínimo, cubra os riscos de acidentes pessoais ocorridos no perímetro escolar e no trajeto casa-escola e respetivo regresso. 3 — Os alunos das escolas do ensino particular e cooperativo cujos contratos com o Estado o prevejam são abrangidos pelo seguro escolar aplicável aos alunos que frequentam as escolas públicas, com os direitos e deveres daí decorrentes.	