

## **Projeto de Lei n.º 439/XIV/1.ª (PCP)**

**Aprova um conjunto de medidas no sentido do reforço dos apoios no âmbito da Ação Social Escolar no Ensino Superior**

Data de admissão: 03 de junho de 2020

Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto (8.ª)

### **Índice**

#### **I. ANÁLISE DA INICIATIVA**

#### **II. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR**

#### **III. APRECIACÃO DOS REQUISITOS FORMAIS**

#### **IV. ANÁLISE DE DIREITO COMPARADO**

#### **V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**

#### **VI. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO**

#### **VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO**

**Elaborado por:** Leonor Calvão Borges (DILP), Patrícia Pires (DAPLEN), Paula Faria (BIB) e Filipe Xavier (DAC).

**Data:** 19 de junho de 2020

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

Com a presente iniciativa visam os proponentes aprovar um conjunto de medidas no sentido do reforço dos apoios no âmbito da ação social escolar no ensino superior, nomeadamente o aumento do valor do complemento de alojamento e a reavaliação do valor das bolsas, aplicando-se a todos os estudantes abrangidos pelo [Despacho n.º 8442-A/2012, de 22 de junho](#), na sua redação atual, que aprova o Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A [Constituição da República Portuguesa](#) (CRP) determina que “os jovens gozam de proteção especial para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente: a) *No ensino...*” [alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º.]

No seu [artigo 73.º](#), estipula o direito à educação, devendo o Estado, nos termos do seu n.º 2, promover “a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva”.

Incumbe ainda ao Estado, nos termos da alínea d) do [artigo 74.º](#), “Garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística”

A este respeito, afirmam Vital Moreira e Gomes Canotilho<sup>1</sup> que, da alínea d) do n.º 2 do art.º 74.º, “*resulta uma obrigação pública de garantir a todos o acesso a graus mais*

---

<sup>1</sup> Gomes Canotilho, J. J. e Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º*, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, p. 897 e 899.

*elevados do ensino, investigação científica e criação artística mediante a abolição e superação dos obstáculos baseados em motivos diferentes das capacidades de cada um, nomeadamente por motivos de carências sociais e económicas (...) consiste precisamente na criação pelo Estado, através de uma adequada política social e escolar, de apoios e estímulos que permitam o acesso de pessoas sem condições económicas às formas superiores de ensino, de investigação e de cultura; isto no sentido de estabelecer uma igualdade material de oportunidades, de superar as desigualdades económicas, sociais e culturais (...) O alargamento progressivo da gratuitidade de todos os graus de ensino – incluindo desde logo a ausência de propinas – significa que a gratuitidade não se limita à escolaridade básica obrigatória, antes se deve estender aos vários graus de ensino (secundário e superior). Trata-se de uma imposição constitucional permanente, de realização progressiva, de acordo com as disponibilidades públicas (...) de realização progressiva (...) por fases (...) a gratuitidade do ensino superior para todos os desprovidos de meios para suportar os encargos escolares (...) havendo que estabelecer prioridades, por razões de limitação de recursos financeiros (...), devendo privilegiar os alunos que não estão em condições, individuais e/ou familiares, de suportar os custos económicos e financeiros do ensino superior”.*

Jorge Miranda<sup>2</sup>, por seu lado, considera que “No n.º 2 [do art.º 74.º] enunciam-se alguns dos meios adequados a suportar as desigualdades e a promover o efetivo acesso e êxito escolar. Não são os únicos. Outros existem, e não pouco importantes, a começar pela ação social escolar (bolsas de estudo, alojamento, alimentação, transporte, assistência na doença, etc.), e outros podem ser estabelecidos em correspondência com as transformações do próprio ensino, da ciência e da sociedade”.

Em 1993, o [Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de abril](#) (cf. alterado pelo [Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de maio](#), pela [Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro](#), e pelo [Decreto-Lei n.º 204/2009, de 31 de agosto](#)) estabelece os princípios da política de ação social no ensino superior e fixa como objetivos desta política a prestação de serviços e a concessão de apoios aos estudantes do ensino superior, tais como bolsas de estudo, alimentação em cantinas e bares, alojamentos, serviços de saúde, atividades desportivas e culturais,

---

<sup>2</sup> Miranda, Jorge, Medeiros, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo I, Artigos 1º a 79º*, 2.ª edição, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2005, p. 1415, 1416, 1417 e 1418.

empréstimos, reprografia, livros e material escolar. Para além disso, estabelece que o sistema de ação social no ensino superior integra os seguintes órgãos, cujas composição e competências são definidas no presente diploma: o conselho nacional para a ação social no ensino superior, os conselhos de ação social e os serviços de ação social. Também define a fiscalização e o regime sancionatório no âmbito das atividades dos serviços de ação social e extingue os serviços médico-sociais universitários de Lisboa, cujas competências transfere para os serviços de ação social das instituições de ensino superior público de Lisboa e para o serviço nacional de saúde.

Dez anos depois, a primeira Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior surge com a [Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto](#)<sup>3</sup>, cuja alínea d) do art.º 3.º dispõe que “o princípio da não exclusão, entendido como o direito que assiste a cada estudante de não ser excluído, por carências económicas, do acesso e da frequência do ensino superior, para o que o Estado deverá assegurar um adequado e justo sistema de ação social escolar” e cujo art.º 18 estabelece que “1 - O Estado, na sua relação com os estudantes, compromete-se a garantir a existência de um sistema de ação social que permita o acesso ao ensino superior e a frequência das suas instituições a todos os estudantes. 2 — A ação social garante que nenhum estudante será excluído do subsistema do ensino superior por incapacidade financeira.”

A lei em apreço prevê também a questão do financiamento do ensino superior não público, através do seu art.º 32.º.

A [Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto](#), que procede à segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo ([Lei n.º 46/86, de 14 de outubro](#)) e à primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior acima aludida (Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto), revela no n.º 2 do seu art.º 30.º (Ação social escolar) que “os serviços de ação social escolar são traduzidos por um conjunto diversificado de ações, em que avultam a participação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo”.

---

<sup>3</sup> Cujos art.ºs 16.º e 17.º foram, respetivamente, alterado pela [Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto](#) e revogado pela [Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro](#).

Refira-se igualmente o [Decreto-Lei n.º 309-A/2007, de 7 de setembro](#), que visa criar um sistema específico de empréstimos a estudantes e bolseiros do ensino superior, investigadores e instituições de investigação científica e desenvolvimento tecnológico, procedendo à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 211/98, de 16 de julho, que regula a atividade das sociedades de garantia mútua.

Por seu lado, a [Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro](#), estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior, estabelecendo que: “1 - Na sua relação com os estudantes, o Estado assegura a existência de um sistema de ação social escolar que favoreça o acesso ao ensino superior e a prática de uma frequência bem-sucedida, com discriminação positiva dos estudantes economicamente carenciados com adequado aproveitamento escolar. 2 — A ação social escolar garante que nenhum estudante é excluído do sistema do ensino superior por incapacidade financeira. 3 — No âmbito do sistema de ação social escolar, o Estado concede apoios diretos e indiretos geridos de forma flexível e descentralizada” (art.º 20.º), mencionando ainda as modalidades de apoio social existentes: direto, onde se incluem as bolsas de estudo e os auxílios de emergência, e indireto, que compreendem apoios ao acesso à alimentação e ao alojamento, etc. Cada universidade e instituto públicos têm um serviço vocacionado para assegurar as funções da ação social escolar gozando de autonomia administrativa e financeira (artigo 128º).

Destaca-se ainda a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2009, de 10 de julho](#), que aprovou um conjunto de medidas de apoio social aos estudantes do ensino superior, nomeadamente o “*reforço da ação social escolar, com o crescimento do número de bolseiros e o aumento da dotação orçamental para os serviços de ação social. Hoje, mais de 73 mil estudantes, correspondendo a um quinto do total de alunos, beneficiam da ação social escolar. A segunda decisão foi a criação dos empréstimos para estudos superiores, uma medida há muito estudada e prometida que este Governo finalmente efetivou. Cerca de 6500 estudantes beneficiam de empréstimos para realizar os seus estudos, com garantia do Estado. Mas as dificuldades que vivemos, por efeito da crise económica internacional, exigem um esforço adicional do Estado social, isto é, de todos nós, para apoiar as famílias no melhor investimento que podem fazer para o futuro dos seus filhos, que é proporcionar-lhes estudos superiores. E este esforço deve fazer -se, sobretudo, em favor das famílias com menores rendimentos. Neste sentido, o Governo*

*decidiu tomar as seguintes medidas: Aumento extraordinário, em 10 %, do valor das bolsas de ação social escolar no ensino superior para estudantes não deslocados e de 15 % para estudantes deslocados, medida que beneficia um em cada cinco estudantes, num total superior a 73 mil, podendo o aumento anual da bolsa chegar, nos estudantes mais carenciados que estejam deslocados da sua família, aos € 700; Aumento em 50 % do valor da sua bolsa Erasmus para os estudantes bolseiros da ação social que se encontrem em mobilidade internacional ao abrigo do Programa Erasmus, mantendo totalmente o direito à bolsa de ação social durante a estada no estrangeiro; Alargamento do passe escolar aos jovens que frequentem o ensino superior até aos 23 anos, inclusive, através da criação de um novo passe”.*

O [Decreto-Lei n.º 204/2009, de 31 de agosto](#), que procede à terceira alteração do [Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de abril](#) (acima mencionado), promove o acesso aos benefícios da ação social do ensino superior aos estudantes estrangeiros titulares de autorização de residência permanente ou beneficiários do estatuto de residente de longa duração.

O [Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho](#) estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade, bem como para a atribuição de outros apoios sociais públicos, e procede às alterações na atribuição do rendimento social de inserção, tomando medidas para aumentar a possibilidade de inserção dos seus beneficiários, procedendo à primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 164/99](#), de 13 de maio, à segunda alteração à [Lei n.º 13/2003](#), de 21 de maio, à quinta alteração ao [Decreto-Lei n.º 176/2003](#), de 2 de agosto, à segunda alteração ao [Decreto-Lei n.º 283/2003](#), de 8 de novembro, e à primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 91/2009](#), de 9 de abril.

Recorde-se, em correlação com a matéria em apreço, a [Resolução da Assembleia da República n.º 81/2011, de 11 de abril](#), aprovada por unanimidade, que formula recomendações ao Governo no âmbito da ação social escolar para o ensino superior, no quadro da revisão das normas reguladoras das bolsas de ação social para o ensino superior e das respetivas normas técnicas, a efetuar pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), em articulação com o Conselho de Reitores

das Universidades Portuguesas (CRUP), com o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP) e com o movimento associativo, apelando a uma maior celeridade e eficiência ao sistema de forma a reduzir substancialmente o período de resposta aos requerimentos de bolsa de estudo; ao reforço dos mecanismos de resposta de urgência em caso de verificação de situações de carência; à revisão das regras de cálculo do rendimento do agregado familiar em casos de especial carência; à adaptação do regulamento de modo a não penalizar os agregados familiares com maior dimensão; à obrigação de identificação do conceito de aluno deslocado por cada serviço de ação social; à manutenção no próximo ano letivo de um regime transitório para os estudantes que se candidataram inicialmente ao abrigo do regime de bolsas anterior; à reorganização dos serviços de ação social escolar do ensino superior no sentido de os dotar de maior eficiência e capacidade de resposta, à manutenção dos valores para ação social direta e à revisão do regime de atualização de preços da ação social escolar indireta.

A [Lei n.º 15/2011, de 3 de maio](#), altera o [Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho](#), de forma a retirar as bolsas de estudo e de formação do âmbito da ação social escolar, incumbindo o Governo de criar legislação específica para efeitos de verificação da condição de recurso, a partir do ano letivo de 2011-2012.

Por sua vez a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2013, de 5 de março](#), aprova na sequência da elaboração do Livro Branco, as orientações estratégicas de intervenção para a política da juventude, que intenta “*tornar mais eficaz a ação social direta e indireta, sobretudo no ensino superior*”.

A [Lei n.º 71/2017, de 16 de agosto](#) que define os preços máximos de refeição e de alojamento para estudantes do ensino superior em função do indexante de apoios sociais.

O Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior, foi aprovado pelo [Despacho n.º 8442-A/2012, de 22 de junho](#), e alterado pelos [Despacho n.º 10973-D/2014, de 27 de agosto](#), [Despacho n.º 7031-B/2015, de 24 de junho](#), [Despacho n.º 5404/2017, de 21 de junho](#), que o republica, a [Lei n.º 114/2017, de 29 de](#)

[dezembro](#), o [Despacho n.º 5830-B/2019, de 24 de junho](#) e a [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#)

## II. Enquadramento parlamentar

---

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

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se estarem pendentes, neste momento, as seguintes iniciativas com objeto conexo com o do projeto de lei em análise:

- [Projeto de Lei n.º 154/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no ensino superior e define apoios específicos aos estudantes;
- [Projeto de Lei n.º 153/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - Financiamento do ensino superior público;
- [Projeto de Resolução n.º 493/XIV/1.ª \(Joacine Katar Moreira \(Ninsc\)\)](#) - Recomenda ao Governo apoios de emergência para reforçar a Ação Social e o alojamento estudantil no ensino superior no contexto da atual crise pandémica provocada pelo vírus SARS-CoV-2;
- [Projeto de Resolução n.º 465/XIV/1.ª \(BE\)](#) - Recomenda medidas de reforço da ação social no ensino superior no combate à crise da COVID-19;
- Não se encontra pendente qualquer petição sobre matéria idêntica ou conexas.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na presente Legislatura verificou-se a apresentação das seguintes iniciativas, cuja tramitação se encontra já concluída:

Projeto de Lei n.º 439/XIV/1.ª (PCP)

Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto (8.ª)



- [Projeto de Lei n.º 287/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - Medidas excecionais de apoio aos estudantes do ensino superior;  
Rejeitado, com votos contra do PS, PSD, CDS-PP, IL, a favor BE, PCP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc), com abstenção do CH.
- [Projeto de Lei n.º 275/XIV/1.ª \(PEV\)](#) - Suspende o pagamento relativo ao alojamento em residência universitária, enquanto estiverem determinadas as medidas restritivas relacionadas com a COVID-19;  
Rejeitado, com votos contra do PS, PSD, CDS-PP, a favor do BE, PCP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc) e abstenção do CH, IL.
- [Projeto de Resolução n.º 323/XIV/1.ª \(BE\)](#) - Recomenda ao Governo a adoção de medidas excecionais no ensino superior e na Ciência no âmbito da prevenção do COVID-19;  
Rejeitado, com votos contra do PS, PSD, CDS-PP, a favor BE, PAN, PEV, IL, Joacine Katar Moreira (Ninsc), com abstenção do PCP, CH.

Na Legislatura anterior foram apresentadas as seguintes iniciativas sobre matéria conexa:

- [Projeto de Lei n.º 1115/XIII/4.ª \(PCP\)](#) - Aumento do valor das bolsas de estudo no ensino superior público;  
Rejeitado, com votos contra do PS, a favor do BE, PCP, PEV, PAN, Paulo Trigo Pereira (Ninsc) e abstenção do PSD, CDS-PP.
- [Projeto de Lei n.º 810/XIII/3.ª \(PCP\)](#) - Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no ensino superior e define apoios específicos aos estudantes;  
Rejeitado, com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, a favor do BE, PCP, PEV, Paulo Trigo Pereira (Ninsc) e abstenção do PAN.
- [Projeto de Lei n.º 473/XIII/2.ª \(PS\)](#) - Indexação automática dos preços máximos de refeição e de alojamento para estudantes do ensino superior ao indexante de apoios sociais;

Aprovado, com votos a favor do PSD, PS, BE, CDS-PP, PAN e abstenção do PCP, PEV.

- [Projeto de Lei n.º 469/XIII/2.ª \(CDS-PP\)](#) - Fixação dos preços do alojamento e das refeições a estudantes do ensino superior público com base no indexante de apoios sociais;

Aprovado, com votos a favor do PSD, PS, BE, CDS-PP, PAN e abstenção do PCP, PEV.

- [Projeto de Lei n.º 440/XIII/2.ª \(PSD\)](#) - Determinação dos preços do alojamento e das refeições a estudantes do ensino superior em função do indexante de apoios sociais;

Aprovado, com votos a favor do PSD, PS, BE, CDS-PP, PAN e abstenção do PCP, PEV.

- [Projeto de Resolução n.º 1968/XIII/4.ª \(BE\)](#) - Contempla uma data limite para a transferência do primeiro montante referente a bolsas de estudo para estudantes do ensino superior;

Votação: Rejeitado com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), a favor BE, PCP, PEV, com abstenção do PAN.

- [Projeto de Resolução n.º 709/XIII/2.ª \(BE\)](#) - Medidas para o aprofundamento de mecanismos de ação social e de combate ao abandono escolar no ensino superior;

Votação: Aprovado por unanimidade.

- Não se localizou qualquer petição sobre matéria idêntica ou conexas na anterior legislatura.

### III. **Apreciação dos requisitos formais**

---

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [CRP](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram 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 CRP e *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 CRP e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

É subscrita por dez Deputados, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a CRP ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Contudo, cabe assinalar que, ao propor a adoção de medidas de apoio de ação social aos estudantes, tais como, a majoração do valor e abrangência das bolsas de estudo, a fixação do valor dos quartos em residência no valor previsto para o início do ano letivo de 2019/2020 e o aumento do valor do benefício anual de transporte, em caso de aprovação, o projeto de lei pode traduzir-se num aumento de despesas do Estado previstas no Orçamento do Estado, o que constitui um limite à apresentação de iniciativas, consagrado no n.º 2 do artigo 120.º do RAR e, igualmente, no n.º 2 do artigo 167.º da CRP, conhecido como “lei-travão”.

Não obstante, as iniciativas apresentadas no âmbito do combate à pandemia causada pela doença Covid-19 em que esta questão se coloca têm sido admitidas. Aliás, refira-se que a admissibilidade de iniciativas em possível desconformidade com a «lei-travão» foi assunto recentemente discutido em Conferência de Líderes, tendo ficado estabelecido que a avaliação sobre o respeito pelos limites orçamentais não impede a

admissão e discussão das iniciativas, uma vez que tais questões poderão ser ultrapassadas até à aprovação das iniciativas, em votação final global<sup>4</sup>.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 29 de maio de 2020. Foi admitido a 3 de junho, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto (8.<sup>a</sup>) por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República. A presente iniciativa será discutida na Reunião Plenária de 26 de junho, em conjunto com outras iniciativas acerca da mesma matéria.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - “Aprova um conjunto de medidas no sentido do reforço dos apoios no âmbito da Ação Social Escolar no Ensino Superior” - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário. Contudo, em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, sugerindo-se, a seguinte alteração: “Medidas de reforço dos apoios no âmbito da ação social escolar no ensino superior”.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da CRP, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.<sup>a</sup> série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece no seu artigo 10.º que a sua entrada em vigor ocorrerá “no dia seguinte ao da sua publicação”, estando assim

---

<sup>4</sup> cf. [Súmula n.º 16, da Conferência de Líderes de 1 de abril de 2020](#).

em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

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

#### IV. Análise de direito comparado

---

- **Enquadramento internacional**  
**Países europeus**

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

##### ESPAÑA

Em Espanha, o diploma enquadrador da matéria em apreço é a [Orden ECI/1815/2005](#), de 6 de junho, *por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de becas y ayudas al estudio por el Ministerio de Educación y Ciencia*, aprovado com base no artigo 45.º (*Becas y ayudas al estudio*) da [Ley 6/2001, de 21 de dezembro](#), *Orgánica de Universidades* (texto consolidado).

O Ministério da Educação lança anualmente diversas modalidades de bolsas destinadas aos estudantes do ensino superior, conforme previsto na [Resolución de 13 de agosto de 2013](#), *de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan becas de carácter general para el curso académico 2013-2014, para estudiantes que cursen estudios postobligatorios*.

Refira-se também o [Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto](#), que estabelece os limites de rendimento e património do agregado familiar e os valores de bolsas de estudo e apoio financeiro a atribuir por parte do Ministério da Educação, Cultura e Desporto, a aplicar no ano letivo 2013-2014, e que se encontra ainda vigente, alterando parcialmente o [Decreto Real 1721/2007](#), de 21 de dezembro, que estabelece o sistema de bolsas de estudo personalizado.

O citado Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, estabelece uma nova fórmula de distribuição proporcional de apoios, considerando o rendimento do agregado familiar e o desempenho do aluno, assim como a situação económica desfavorável das famílias que estão abaixo do limiar de um salário familiar e a situação dos estudantes deslocados das suas residências.

O website do [Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades](#) informa-se sobre a [alteração orçamental](#) aprovada pelo Conselho de Ministros, na sua sessão de 16 de junho, para fazer face à pandemia COVID19. Não foi encontrada qualquer referência a uma eventual proposta de alteração ao regulamento da ação social escolar.

### FRANÇA

De acordo com o preâmbulo da [Constituição de 27 de outubro de 1946](#), “a Nação garante a igualdade de acesso das crianças e dos adultos ao ensino, à formação profissional e à cultura. A organização do ensino público gratuito e laico em todos os graus de ensino é um dever do Estado”.

A matéria em apreço está regulada pelo [Code de l'éducation](#), que, no seu artigo [L. 111-1](#) estabelece que “o serviço público de educação [...] contribui para a igualdade de oportunidades e para combater as desigualdades sociais e territoriais em termos de sucesso académico e educacional...”

É no [Titre II : Les aides aux étudiants et les oeuvres universitaires](#) que se encontram as disposições relativas à ação social escolar, nomeadamente no artigo [L 821-1](#), onde é referida a ajuda fornecida aos estudantes a fim de reduzir as desigualdades sociais, por parte do Estado (administração central ou as *collectivités territoriales*)

No website do [Ministère de L'Éducation Nationale et de la Jeunesse](#), está disponível a [Circulaire n.º 2019-096, du 18-6-2019](#) com as disposições aplicáveis ao ano letivo 2019-2020 para os termos de distribuição de bolsas de estudos do ensino superior por critérios sociais, auxílio por mérito e auxílio à mobilidade internacional.

O Ministério disponibiliza ainda uma página com [a legislação e regulamentação relativa às alterações devidas à atual pandemia de COVID19](#).

Também o website do [Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation](#) disponibiliza uma página com [legislação dos apoios sociais no âmbito da pandemia COVID19](#).

Não foi, contudo, encontrada qualquer referência a uma eventual proposta de alteração ao regulamento da ação social escolar.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas**

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

- Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- Ministro das Finanças;
- Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
- Conselho Nacional de Educação;
- Conselho Coordenador do Ensino Superior;
- CRUP - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas;
- CCISP - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos;
- APESP – Associação Ensino Superior Privado;
- Associações académicas;

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

Os proponentes juntaram ao projeto de lei a [ficha de avaliação de impacto de género \(AIG\)](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, concluindo que a iniciativa legislativa tem um impacto neutro.

- **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. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

## VII. Enquadramento bibliográfico

---

BANCO MUNDIAL - **The COVID-19 crisis response** [Em linha] : **supporting tertiary education for continuity, adaptation, and innovation**. [S.l.] : World Bank, 2020. [Consult. 16 jun. 2019]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130814&img=16162&save=true>>

Resumo: Em 8 de abril de 2020, as universidades e outras instituições de ensino superior estavam encerradas em 175 países e comunidades, e mais de 220 milhões de estudantes pós-secundário — 3% do número total de estudantes globalmente afetados — viram os seus estudos terminados ou significativamente interrompidos devido à pandemia.

Para além do levantamento das implicações e desafios que as instituições de ensino superior vão ter de enfrentar, o presente documento apresenta, ainda, um conjunto bastante extenso de considerações/recomendações aos governos e instituições de ensino superior, no sentido de minorar os efeitos da crise. De salientar a questão da equidade no que diz respeito às condições económico-sociais dos estudantes, nomeadamente: avaliação dos termos, condições dos programas de empréstimos e subsídios para estudantes; expansão dos esforços nacionais de internacionalização e opções on-line para (potenciais) estudantes internacionais; e maior provisão de recursos educacionais gratuitos para instituições que atendem populações desfavorecidas de estudantes.

OCDE - **Education at a Glance 2019** [Em linha] : **OECD Indicators**. Paris : OCDE, 2019. [Consult. 19 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=119001&img=13528&save=true>> ISBN 978-92-64-88811-1



Resumo: O “Education at a Glance 2019” oferece um conjunto rico de indicadores atualizados e comparáveis, que reflete um consenso entre os profissionais sobre como medir o estado atual da educação a nível internacional. Os indicadores fornecem informações sobre os recursos humanos e financeiros investidos na educação; de que forma os sistemas de educação e aprendizagem operam e evoluem, bem como o retorno dos investimentos em educação. Os indicadores são organizados tematicamente e cada um é acompanhado por informações sobre o contexto político e uma interpretação dos dados.

O indicador “C5. How much do tertiary students pay and what public support do they receive?” (p. 314 a 331) apresenta dados concretos relativamente às propinas cobradas pelas instituições de ensino superior público e os sistemas de apoio financeiro aos estudantes nos países da OCDE. O apoio público aos estudantes e suas famílias pode ser uma maneira de incentivar a participação na educação ao mesmo tempo que, indiretamente, financia instituições de ensino superior. A canalização de financiamento para instituições através dos estudantes também pode ajudar a aumentar a competição entre instituições e a responder melhor às necessidades dos alunos. Este apoio pode assumir formas diversas, incluindo subsídios, abonos de família para estudantes, benefícios fiscais para os estudantes ou suas famílias ou outras subvenções. Verificou-se que os mecanismos financeiros de apoio aos alunos matriculados no ensino superior, como bolsas de estudo e empréstimos tendem a ser mais desenvolvidos em países que cobram propinas mais altas ou naqueles onde os estudantes não pagam propinas.

REINO UNIDO. House of Commons. Library - **Coronavirus** [Em linha] : **implications for the higher and further education sectors in England**. London : House of Commons Library, 2020. [Consult. 16 jun. 2019]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130496&img=15996&save=true>>

Resumo: O encerramento das instituições de ensino superior criou problemas significativos para as instituições e para os estudantes. As principais preocupações das instituições de ensino superior prendem-se com a baixa significativa de rendimento no próximo ano académico, devido à queda acentuada nas taxas de mobilidade internacional de estudantes e à futura volatilidade no recrutamento de novos estudantes. Em 2018-19, havia quase meio milhão de estudantes internacionais nas universidades

do Reino Unido, 20% de todos os alunos. O maior número era proveniente da China: pouco mais de 120.000. O rendimento total de propinas para estudantes estrangeiros foi de £7 mil milhões no mesmo ano, o que representava 17,3% de toda a receita. Os estudantes estão preocupados com as rendas do alojamento, organização dos exames em 2020 e adequação dos apoios aos alunos.

UNESCO. IESALC - **COVID-19 and higher education** [Em linha] : **today and tomorrow : impact analysis, policy responses and recommendations**. [S.l.] : UNESCO . IESALC, 2020. [Consult. 16 jun. 2019]. Disponível na intranet da AR:<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130813&img=16160&save=true>>

Resumo: Este relatório elaborado, pela equipa técnica do Instituto Internacional da UNESCO para o Ensino Superior na América Latina e Caribe (IESALC), datado de 9 de abril de 2020, destaca os impactos da pandemia no setor do ensino superior universitário (nas instituições, nos estudantes e no pessoal docente e não docente), analisa as políticas públicas e as respostas institucionais adotadas, ao nível administrativo e financeiro, para garantir o direito ao ensino superior. Alguns impactos não são imediatamente visíveis, mas, infelizmente, são muito significativos e surgirão a médio e longo prazo.

No que diz respeito aos estudantes, as consequências são consideráveis ao nível dos custos financeiros envolvidos: propinas, alojamento, empréstimos que muitos têm que continuar a pagar, viagens, etc. A questão da mobilidade internacional dos estudantes, que se encontram a estudar em países estrangeiros, levanta sérios problemas, sendo que muitos se veem impedidos de continuar os estudos presenciais, como é o caso de muitos estudantes do Programa Erasmus. O estudo refere o impacto brutal nas receitas de muitas instituições de ensino superior. Outra questão importante a considerar é o impacto negativo da crise económica no mercado de trabalho para os recém-graduados. O relatório apresenta sugestões e recomendações que os governos e instituições de ensino superior deverão adotar para ultrapassar esta crise e diminuir o impacto negativo da mesma.

UNIÃO EUROPEIA. Eurydice. **National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2018/19** [Em linha]. Luxembourg : Publications Office of

the European Union, 2018. [Consult. 20 dez. 2019]. Disponível na intranet da AR:<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=118530&img=12473&save=true>> ISBN 978-92-9492-824-5

Resumo: Um dos principais desafios no desenvolvimento dos sistemas de ensino superior de qualidade é o de garantir que os alunos tenham as condições materiais necessárias para estudar e realizar o seu potencial. Este relatório, elaborado para a Comissão Europeia pela rede Eurydice, demonstra que o custo do ensino superior para os estudantes, na Europa, apresenta variações consideráveis. O apoio concedido aos estudantes assume diversas formas e procura satisfazer diferentes necessidades de país para país. O presente relatório fornece uma visão geral do sistema de propinas e de apoio operacional aos estudantes do ensino superior, nos 38 países analisados. A informação encontra-se estruturada em duas partes distintas: uma análise geral comparativa dos países estudados e um conjunto de fichas de informação nacionais.

Analisa os principais mecanismos de apoio público, designadamente: subvenções, empréstimos, bolsas, benefícios fiscais para os pais dos alunos e prestações familiares. O objetivo é explicar a interação desses elementos nos vários sistemas de ensino analisados e ajudar a interpretar os diagramas apresentados para cada país. Relativamente ao apoio aos estudantes são colocadas diversas questões: quais os estudantes, ou quais as famílias que estão em condições para aceder a apoios financeiros públicos sob a forma de subsídios, empréstimos, ou benefícios fiscais e quais as condições e critérios aplicáveis e a quantidade de apoio prestado.