ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

NOTA TÉCNICA

Projeto de Lei n.º 726/XIV/2.ª (PCP)

Medidas de apoio aos estudantes do Ensino Superior Público

Data de admissão: 11 de março de 2021

Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto (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: Leonor Calvão Borges e Belchior Lourenço (DILP), Patrícia Pires (DAPLEN), João Oliveira (BIB) e Filipe Luís Xavier (DAC).

Data: 22 de março de 2021

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Com a presente iniciativa visam os proponentes aprovar um conjunto de medidas de apoio aos estudantes do ensino superior público, nomeadamente, no âmbito do pagamento de propinas e restantes taxas e emolumentos, na dispensa de pagamento de mensalidade nas residências dos serviços de ação social escolar, na isenção de pagamento do preço da refeição social para beneficiários de bolsas de estudo, na prorrogação do prazo para entrega e apresentação de teses ou dissertações, na conclusão de estágios curriculares e no reforço dos serviços de psicologia no ensino superior.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A Constituição da República Portuguesa[1] (Constituição) consagra, nos artigos 73.º e seguintes, o direito à educação e à cultura, com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, determinando que na realização da política de ensino incumbe ao Estado estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino.

No desenvolvimento dos princípios constitucionais, foi aprovada a Lei de Bases do Sistema Educativo pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro[2]. De acordo com o n.º 2 do artigo 1.º entende-.se por sistema educativo «o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente acção formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade.» Por sua vez, o n.º 2 do artigo 2.º impõe ao Estado uma especial responsabilidade na promoção e na democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares.

[1] Diploma existente no sítio da internet da Assembleia da República
[2] Diploma consolidado com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 115/97, de 19 de setembro, 49/2005, de 30 de agosto e 85/2009, de 27 de agosto, 62/2007, de 10 de setembro, 68/2017, de 9 de agosto, 42/2019, de 21 de junho e 75/2019, de 2 de setembro retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário.

As bases do financiamento do ensino superior estão estabelecidas na Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto. Este financiamento processa-se num quadro de uma relação tripartida entre o Estado e as instituições de ensino superior, os estudantes e as instituições de ensino superior e o Estado e os estudantes.

Nos termos do artigo 33.º, o Estado assegura o direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso escolar, pela superação de desigualdades económicas, sociais e culturais através do sistema de ação social, que contempla as seguintes medidas:

a) Bolsas de estudo;
b) Acesso à alimentação e alojamento;
c) Acesso a serviços de saúde;
d) Apoio a atividades culturais e desportivas;
e) Acesso a outros apoios educativos.

Em cada ano económico, o Estado, pelos seus montantes fixados na Lei do Orçamento, financia o orçamento de funcionamento base das atividades de ensino e formação das instituições, através da indexação a um orçamento de referencia, com dotações calculadas de acordo com uma formula baseada em critérios objetivos de qualidade e excelência, valores padrão e indicadores de desempenho equitativamente definidos para o universo de todas as instituições e tendo em conta os relatórios de avaliação conhecidos para cada curso e instituição.

A situação pandémica e correspondente suspensão das atividades letivas e não letivas e formativas com presença de estudantes em estabelecimentos de ensino no ano letivo de 2019/2020, levou já à aprovação de medidas de apoio social no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social, através do Decreto-lei n.º 37/2020, de 15 de julho. Conforme consta do seu artigo 6.º, que estabelece os apoios extraordinários no ensino superior, foram aprovadas as seguintes medidas:

- "Os estudantes bolseiros de ação social no ano letivo 2019/2020 recebem a prestação mensal de ação social entre julho e setembro de 2020, designadamente sob a forma de auxílio de emergência e incluindo complemento de alojamento, nos casos em que:

- Participem durante os meses de julho, agosto e setembro de 2020 em ações de formação superior presenciais passíveis de creditação nos termos da alínea a) a d) do n.º 1 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, na sua redação atual, incluindo estágios profissionalizantes ou atividades de investigação e desenvolvimento em instituições de ensino superior, ou em unidades de investigação, ou em instituições públicas ou privadas;
- Estejam em formação durante o verão de 2020, incluindo estágios ou programas e diplomas de formação superior presenciais referentes ao ano letivo 2019/2020, que tenham sido adiados ou recalendarizados em virtude da pandemia da doença COVID-19.

- Nos casos previstos no número anterior, o estudante não pode receber mais do que uma prestação, a título de bolsa de estudo ou complemento de alojamento, referente ao mesmo mês.
- O Governo assegura a vigência, até ao final de 2020 e no ano letivo 2020/2021, de um mecanismo de atribuição automática de bolsas de estudo de ação social aos estudantes que, cumulativamente:
  - Sejam bolseiros de ação social no ano letivo 2019/2020 e continuem a cumprir os critérios de elegibilidade no ano letivo 2020/2021;
  - Tenham concluído no ano letivo 2019/2020 o ciclo de estudos em que estavam inscritos;
  - Prossigam estudos no ano letivo 2020/2021 em ciclos superiores de estudo, estando matriculados em instituição de ensino superior ou curso conferente de grau equivalente.
- A Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I. P. (FCT, I. P.), em colaboração com a Direção-Geral do Ensino Superior, atribui um apoio especial a iniciativas integradas de investigação e desenvolvimento (I&D) e formação superior presenciais, incluindo estágios de investigação em unidades de I&D e/ou instituições públicas ou privadas, a desenvolver entre 1 de julho e 30 de outubro de 2020, em politécnicos e universidades, para:
- Os estudantes e jovens que reúnam as condições para ser bolseiros de iniciação à investigação ou de investigação nos termos do Regulamento de Bolsas da FCT, I. P., assim como os estudantes bolseiros da ação social escolar;
- As instituições do ensino superior e seus institutos, laboratórios do Estado e outras instituições públicas de investigação, sociedades científicas ou

associações científicas sem fins lucrativos, instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos, ou entidades empresarias em parceria com instituições de investigação".

Refira-se ainda a aprovação da Lei n.º 38/2020, de 18 de agosto, que estabelece medidas excecionais e temporárias para salvaguarda dos direitos dos trabalhadores e estudantes do ensino superior público. O diploma visou acautelar o direito ao gozo de férias (artigo 3.º), prorrogar o prazo para entrega de teses no âmbito do regime de transitório no ensino superior politécnico (artigo 4.º) e prorrogar por um semestre letivo, o prazo para a entrega de teses, ao abrigo do regime transitório previsto no Decreto-Lei n.º 45/2016, de 17 de agosto, alterado pela Lei n.º 65/2017, de 9 de agosto, até à cessação das medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia de SARS-CoV-2, não obrigando ao pagamento adicional de propinas, taxas ou emolumentos (artigo 4.º), bem como o prazo para acesso a avaliações e regime de prescrições (artigo 5.º) e para candidaturas a ciclos de estudo (artigo 6.º).

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:

Nº	Título	Data	Autor	Publicação
XIV/2.ª – Projeto de Lei				
747	Prorroga medidas excecionais e temporárias para salvaguarda dos direitos dos estudantes do ensino superior	2021-03-19	PS	
XIV/2.ª – Projeto de Resolução				
978	Medidas de emergência social para estudantes do ensino superior público	2021-02-18	BE	
XIV/1.ª – Projeto de Lei				
444	Prorrogação dos contratos no setor da ciência, tecnologia e ensino superior como medida de proteção do emprego e combate à crise da pandemia da COVID-19	2020-06-02	BE	*[DAR II série A n.º 99, 2020.06.02, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 62-63)]*
442	Plano de investimento excecional e temporário na área do Ensino Superior e Ciência na sequência do desconfinamento decorrente do surto epidémico COVID-19	2020-06-01	PCP	*[DAR II série A n.º 56, 2020.03.04, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 56-59)]*
167	Isenção de propinas em todos os ciclos de estudos do ensino superior para estudantes com deficiência	2019-12-12	BE	*[DAR II série A n.º 29, 2019.12.13, da*

Nº	Título	Data	Autor	Publicação
				1.ª SL da XIV Leg (pág. 7-8)]
154	Aprova a Lei-Quadro da Ação Social Escolar no Ensino Superior e define apoios específicos aos estudantes	2019-12-11	PCP	*[DAR II série A n.º 28, 2019.12.11, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 283-297)]*

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

A consulta à AP devolve os seguintes antecedentes sobre matéria conexa:

Nº	Título	Data	Autor	Votação	Publicação
XIV/2.ª – Projeto de Resolução					
976	Recomenda que os estudantes do ensino superior público não sejam obrigados ao pagamento de qualquer valor referente a propinas, taxas e emolumentos enquanto vigorarem as medidas de medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19	2021-02-17	PCP	**Rejeitado** Contra: PS, PSD, CDS-PP, IL Abstenção: CH, Cristina Rodrigues (Ninsc) A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc)	
XIV/1.ª – Projeto de Lei					
497	Limita a alteração do valor das propinas dos cursos técnico superior profissional, 2º, 3º ciclos de estudos no Ensino Superior Público	2020-09-11	PAN	**Aprovado** Contra: PSD Abstenção: PCP, CDS-PP, PEV, CH, Joacine Katar Moreira (Ninsc) A Favor: PS, BE, PAN, IL, Cristina Rodrigues (Ninsc)	*[DAR II série A n.º 141, 2020.09.11, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 37-38)]*
492	Eliminação das propinas no Ensino Superior Público	2020-09-11	PCP	**Rejeitado** Contra: PS, PSD, CDS-PP, IL, CH, Cristina Rodrigues (Ninsc) A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc)	*[DAR II série A n.º 141, 2020.09.11, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 23-24)]*
484	Cria um teto máximo para o valor das propinas de 2º, 3º ciclos de estudos e pós graduações no ensino superior público	2020-09-08	BE	**Rejeitado** Contra: PS, PSD, CDS-PP, IL Abstenção: CH A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Ivan Gonçalves (PS), Sérgio Sousa Pinto (PS), Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc)	*[DAR II série A n.º 140, 2020.09.08, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 4-5)]*
440	Aprova um conjunto de medidas excecionais e temporárias para salvaguarda dos direitos dos trabalhadores e estudantes do Ensino Superior Público	2020-05-29	PCP	**Aprovado** A Favor: PS, BE, PCP, PAN, PEV, IL, CH, Cristina Rodrigues (Ninsc) Abstenção: PSD, CDS-PP Ausência: Joacine Katar Moreira (Ninsc)	*[DAR II série A n.º 102, 2020.06.08, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 35-37), Alteração do texto inicial do PJL]*
439	Aprova um conjunto de medidas no sentido do reforço dos apoios no âmbito da Ação Social Escolar no Ensino Superior	2020-05-29	PCP	**Rejeitado** Contra: PS, PSD, CDS-PP, PAN, IL	*[DAR II série A n.º 102, 2020.06.08, da 1.ª SL da*

Nº	Título	Data	Autor	Votação	Publicação
				A Favor: BE, PCP, PEV, CH, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc)	XIV Leg (pág. 32-35), Alteração do texto inicial do PJL]
425	Cria mecanismo extraordinário de regularização de dívida por não pagamento de propinas em instituições de ensino superior públicas como resposta à COVID-19	2020-05-29	PAN	**Aprovado por unanimidade** A Favor: PS, PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, IL, CH, Cristina Rodrigues (Ninsc) Ausência: Joacine Katar Moreira (Ninsc)	[DAR II série A n.º 109, 2020.06.24, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 161-163), Alteração do texto inicial]
424	Suspende os prazos de caducidade dos contratos de trabalho dos trabalhadores de instituições de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	2020-05-29	PAN	**Aprovado** Contra: PS Abstenção: CDS-PP, IL A Favor: PSD, BE, PCP, PAN, PEV, CH, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc)	[DAR II série A n.º 98, 2020.05.29, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 38-39)]
392	Mecanismo extraordinário de regularização de dívidas por não pagamento de propinas nas instituições de ensino superior públicas	2020-05-20	BE	**Aprovado por unanimidade** A Favor: PS, PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, IL, CH, Cristina Rodrigues (Ninsc) Ausência: Joacine Katar Moreira (Ninsc)	[DAR II série A n.º 91, 2020.05.20, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 47-49)]
314	Suspensão do pagamento das prestações de alojamentos e residências e alojamentos universitárias durante o período de emergência de saúde pública	2020-04-03	PAN	**Rejeitado** Contra: PS, PSD, CDS-PP Abstenção: IL, CH A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc)	[DAR II série A n.º 72, 2020.04.03, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 28-29)]
309	Adequação do pagamento de propinas no ensino superior à situação excecional da COVID-19	2020-04-03	PAN	**Aprovado por unanimidade** A Favor: PS, PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, IL, CH, Joacine Katar Moreira (Ninsc)	[DAR II série A n.º 73, 2020.04.08, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 34-35), Alteração do texto inicial do PJL]
289	Medidas excecionais de apoio aos estudantes do Ensino Superior	2020-03-30	PCP	**Rejeitado** Contra: PS, PSD, CDS-PP, IL Abstenção: CH A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc)	[DAR II série A n.º 69, 2020.03.30, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 40-41)]
287	Medidas excecionais de apoio aos estudantes do Ensino Superior	2020-03-30	PCP	**Rejeitado** Contra: PS, PSD, CDS-PP, IL Abstenção: CH A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc)	[DAR II série A n.º 69, 2020.03.30, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 40-41)]
276	Suspende o pagamento das propinas enquanto estiverem determinadas as medidas restritivas relacionadas com a covid-19	2020-03-30	PEV	**Rejeitado** Contra: PS, PSD, CDS-PP, IL, CH A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc)	[DAR II série A n.º 69, 2020.03.30, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 13-14)]
275	Suspende o pagamento relativo ao alojamento em residência universitária, enquanto estiverem determinadas as medidas restritivas relacionadas com a COVID-19	2020-03-30	PEV	**Rejeitado** Contra: PS, PSD, CDS-PP Abstenção: IL, CH	[DAR II série A n.º 69, 2020.03.30, da 1.ª SL da

Nº	Título	Data	Autor	Votação	Publicação
				A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc)	*XIV Leg (pág. 12-13)]*
XIV/1.ª – Projeto de Resolução					
517	Faz recomendações de medidas extraordinárias ao Governo de mitigação dos efeitos decorrentes do COVID-19 nas Instituições de Ensino Superior	2020-06-12	PSD	**Ponto 3** **Aprovado** Contra: PS Abstenção: Joacine Katar Moreira (Ninsc) A Favor: PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, IL, CH, Cristina Rodrigues (Ninsc) **Ponto 4** **Aprovado** Contra: PS Abstenção: IL, Joacine Katar Moreira (Ninsc) A Favor: PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, CH, Cristina Rodrigues (Ninsc) **Ponto 1** **Rejeitado** Contra: PS, BE, PCP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc) Abstenção: Cristina Rodrigues (Ninsc) A Favor: PSD, CDS-PP, IL, CH **Ponto 2** **Rejeitado** Contra: PS, PCP, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc) Abstenção: BE A Favor: PSD, CDS-PP, PAN, IL, CH, Cristina Rodrigues (Ninsc)	*[DAR II série A n.º 124, 2020.07.21, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 36-38), Alteração do texto inicial]*
493	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	2020-05-27	Joacine Katar Moreira (Ninsc)	**Ponto 1** **Rejeitado** Contra: PS, PSD Abstenção: CDS-PP, PEV, CH Ausência: Joacine Katar Moreira (Ninsc) A Favor: BE, PCP, PAN, IL, Cristina Rodrigues (Ninsc) **Ponto 2** **Rejeitado** Contra: PS, PSD, CDS-PP, CH Abstenção: IL Ausência: Joacine Katar Moreira (Ninsc) A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Cristina Rodrigues (Ninsc) **Ponto 3** **Rejeitado** Contra: PS, PSD, CDS-PP, IL, CH	*[DAR II série A n.º 96, 2020.05.27, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 36-38)]*

Nº	Título	Data	Autor	Votação	Publicação
				Ausência: Joacine Katar Moreira (Ninsc) A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Cristina Rodrigues (Ninsc) **Ponto 4** **Rejeitado** Contra: PS, PSD, IL, CH Abstenção: CDS-PP Ausência: Joacine Katar Moreira (Ninsc) A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Cristina Rodrigues (Ninsc) **Ponto 5** **Rejeitado** Contra: PS, PSD, CDS-PP Abstenção: CH Ausência: Joacine Katar Moreira (Ninsc) A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, IL, Cristina Rodrigues (Ninsc)	
490	Recomenda ao Governo que preconize as condições necessárias ao funcionamento do Ensino Superior e da investigação nesta fase do surto epidemiológico	2020-05-27	PAN	**Rejeitado** Contra: PS Abstenção: PSD, CDS-PP, IL A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, CH, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc)	*[DAR II série A n.º 105, 2020.06.17, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 42-45), Alteração do texto inicial]*
488	Medidas para combater o abandono no ensino superior, na sequência da pandemia de Covid-19	2020-05-27	CDS-PP	**Rejeitado** Contra: PS, Joacine Katar Moreira (Ninsc) Abstenção: BE A Favor: PSD, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, IL, CH, Cristina Rodrigues (Ninsc)	*[DAR II série A n.º 96, 2020.05.27, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 25-26)]*
466	Recomenda medidas de resposta à crise sanitária, económica e social da COVID-19 no ensino superior e na ciência	2020-05-20	BE	**Rejeitado** Contra: PS Abstenção: PSD, CDS-PP, IL, CH A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc)	*[DAR II série A n.º 91, 2020.05.20, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 55-56)]*
465	Recomenda medidas de reforço da ação social no ensino superior no combate à crise da COVID-19	2020-05-20	BE	**Rejeitado** Contra: PS Abstenção: PSD, IL A Favor: BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, CH, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc)	*[DAR II série A n.º 91, 2020.05.20, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 53-55)]*
323	Recomenda ao Governo a adoção de medidas excecionais no Ensino Superior e na Ciência no âmbito da prevenção do COVID-19	2020-03-13	BE	**Rejeitado** Contra: PS, PSD, CDS-PP Abstenção: PCP, CH A Favor: BE, PAN, PEV, IL, Joacine Katar Moreira (Ninsc)	*[DAR II série A n.º 61, 2020.03.13, da 1.ª SL da XIV Leg (pág. 30-30)]*

De realçar que o:

- O Projeto de Lei n.º 440/XIV/1.ª (PCP) deu origem à Lei n.º 38/2020 - *Medidas excecionais e temporárias para salvaguarda dos direitos dos trabalhadores e estudantes do ensino superior público*;
- Os Projeto de Lei n.º 392/XIV/1.ª (BE) e n.º 425/XIV/1.ª (PAN) deram origem à Lei n.º 32/2020 - *Mecanismo extraordinário de regularização de dívidas por não pagamento de propinas nas instituições de ensino superior públicas*;
- O Projeto de Lei n.º 424/XIV/1.ª (PAN) deu origem à Lei n.º 36/2020 - *Suspensão dos prazos de caducidade dos contratos de trabalho dos trabalhadores de instituições de ciência, tecnologia e ensino superior*;
- O Projeto de Lei n.º 309/XIV/1.ª (PAN) deu origem à Lei n.º 7/2020 - *Estabelece regimes excecionais e temporários de resposta à epidemia SARS-CoV-2, e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 10-I/2020, de 26 de março, e à quarta alteração à Lei n.º 27/2007, de 30 de julho*.

e

- O Projeto de Resolução n.º 517/XIV/1.ª (PSD) deu origem à Resolução da Assembleia da República - *Recomenda ao Governo medidas extraordinárias de mitigação dos efeitos decorrentes da pandemia da doença COVID-19 nas instituições de ensino superior*.

III. Apreciação dos requisitos formais

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

A iniciativa em apreciação é apresentada por Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República[3] (Regimento), 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 Constituição e *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.

[3] As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. 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 Regimento.

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

A iniciativa, ao dispensar o pagamento de propinas aos estudantes do ensino superior no artigo 1.º e o pagamento da mensalidade das residências dos serviços de ação social no artigo 3.º, ao isentar os alunos beneficiários de bolsas de estudo do pagamento do preço da refeição social e comparticipar em 50% as refeições dos demais estudantes no artigo 4.º, e ainda, ao prever no artigo 5.º a contratação de psicólogos para as instituições de ensino superior, parece poder traduzir, em caso de aprovação, um aumento de despesas do Estado. Nesses termos, uma vez que a iniciativa estabelece, no n.º 1 do artigo 8.º, a sua produção de efeitos para "o Orçamento do Estado subsequente", parece-nos estar acautelado o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e, igualmente, no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, designado "lei-travão".

O n.º 2 do seu artigo 8.º refere que o Governo deverá criar condições para que a presente lei produza efeitos em 2021, "considerando a disponibilidade orçamental para o ano económico de 2021, incluindo a possibilidade de recurso a financiamento comunitário", mas tal parece não colidir com a lei-travão, uma vez que se trata de uma mera recomendação.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 10 de março de 2021. A 11 de março foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto (8.ª), por despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária do dia 17 de março.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário[4] 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 - "Medidas de apoio aos estudantes do Ensino Superior Público" - 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. Todavia, em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve 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.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece no n.º 1 do seu artigo 8.º que a sua entrada em vigor ocorrerá "no dia seguinte à sua publicação", estando assim 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.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa não prevê a sua regulamentação; no entanto, estabelece que compete ao Governo garantir a transferência para as instituições "do valor correspondente à dispensa de pagamento das propinas e restantes taxas e emolumentos", no n.º 3 do artigo 2.º, "do valor correspondente à dispensa de pagamento

[4] A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

da mensalidade" pela utilização das residências dos serviços de ação social, no n.º 3 do artigo 3.º, e "do valor correspondente à distribuição das senhas de refeição" gratuitas aos estudantes beneficiários de bolsa de estudo e da comparticipação em 50% dos custos das refeições nas cantinas para os demais estudantes do ensino superior, no n.º 3 do artigo 4.º.

No artigo 7.º, determina que o Governo reforce as "equipas dos serviços de psicologia" das instituições do ensino superior público, "através da contratação de psicólogos", competindo-lhe "a transferência para as instituições das verbas necessárias" para o efeito.

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.

ESPANHA

O contexto legal atinente à matéria em apreço deve ser enquadrado no contexto da autonomia das universidades, conforme decorre do disposto do n.º 10 do *artículo 27*[5] da Constituição Espanhola.

Assim, e de acordo com as normas preceituadas na *Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre*, *de Universidades*, a autonomia das universidades consagrada no seu *artículo 2* é realizada através da coordenação entre as Comunidades Autónomas e as Universidades que integram a sua competência, sem prejuízo das funções atribuídas à *Conferencia General de Política Universitaria* (*artículo 27 bis*). Este diploma define ainda as linhas de apoio a estudantes através das *becas y ayudas al estúdio* (*artículo 45*), dos direitos dos estudantes (*artículo 46*), sendo de salientar o disposto no n.º 4 do *artículo 46*, respetivamente, *«[l]os estudiantes gozarán de la protección de la Seguridad Social*

[5] Diplomas consolidado retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário.

en los términos y condiciones que establezca la legislación vigente». No contexto do atual quadro pandémico, importa também mencionar a *Disposición adicional segunda*, relativa à *Universidad Nacional de Educación a Distancia*[6] e as medidas[7] tomadas por este organismo, no contexto da COVID-19.

Em função da matéria em apreço, cumpre fazer menção teor da *Disposición transitoria quinta* do *Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo*, *por el que se establece el ingresso mínimo vital*, relativa à *Exención del pago de precios públicos por servicios académicos universitários*.

Conforme consta das informações do *Ministério de Universidades*[8], é possível a identificação das atuações e procedimentos implementadas no atual quadro pandémico, quer ao nível das medidas tomadas[9] pelas instituições de ensino superior, quer ao nível dos apoios[10] para efeitos do ensino superior à distância.

FRANÇA

O contexto legal atinente à matéria em apreço decorre do *Code de l'educación*[11], sendo de relevar a definição das linhas de estruturação do Ensino Superior constantes da *Troisième partie* (*Les enseignements supérieurs et la recherche*), nomeadamente no que respeita à autonomia pedagógica, cientifica, administrativa e financeira das instituições de ensino superior. O contexto legal dos apoios aos estudantes do ensino superior consta do *Titre Ier* (*Les aides aux étudiants et les oeuvres universitaires*), sendo

[6] As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet da *Universidad Nacional de Educación a Distancia*. [Consultado em 23 de março de 2021]. Disponível em WWW URL< *https://www.uned.es/universidad/inicio.html*>.
[7] As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet da *Universidad Nacional de Educación a Distancia*. [Consultado em 23 de março de 2021]. Disponível em WWW URL< *http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,70649627&_dad=portal&_schema=PORTAL*>.
[8] As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do *Ministerio de Universidades*. [Consultado em 23 de março de 2021]. Disponível em WWW URL< *https://www.universidades.gob.es/portal/site/universidades/menuitem.78fe777017742d34e0acc310026041a0/?vgnextoid=bc6bb2fc23340710VgnVCM1000002006140aRCRD*>.
[9] As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do *Ministerio de Universidades*. [Consultado em 23 de março de 2021]. Disponível em WWW URL< *https://www.universidades.gob.es/portal/site/universidades/menuitem.21ef60083f296675105f2c10026041a0/?vgnextoid=f6aa0ee2faaa7710VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnextchannel=bdee7971195a7710VgnVCM1000001d04140aRCRD#*>.
[10] As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do *Ministerio de Universidades*. [Consultado em 23 de março de 2021]. Disponível em WWW URL< *https://www.universidades.gob.es/portal/site/universidades/menuitem.43f867cc076c14d185cacc2c026041a0/?vgnextoid=d46a4e0ce9aa7710VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnextchannel=bdee7971195a7710VgnVCM1000001d04140aRCRD*>.
[11] Diplomas consolidado retirado do portal oficial *legifrance.gouv.fr*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário.

que a matéria atinente à saúde e proteção social se encontra enquadrada no *Titre III* (La santé et la proctection sociale des étudiants) , ambos do *Livre VIII* (La vie universitaire).

Em função da declaração do Estado de Emergência, inicialmente aprovado através da *Loi n.º 202-290, du 23 de mars 2020*, *d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (1)*, o *Ministère de L'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation*[12], tem vindo a levar a cabo diversas de medidas[13] no âmbito da temática em apreço, sendo de relevar as informações[14] relativas aos impactos da COVID-19 no Ensino Superior, nomeadamente a criação de uma linha de apoio extraordinário[15] aplicável estudantes com dificuldades económicas, que complementa apoios escolares baseados em critérios sociais, apoios de emergência e os apoios em contexto académico[16] (apoio de vertente alimentar – prática[17] de tarifa social de refeições a 1€ para estudantes do ensino superior - e de aquisição de equipamentos de comunicação e informática). Informações adicionais podem também ser consultadas no portal governamental do *Service Public*[18].

V. Consultas e contributos

- **Consultas**

[12] As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do *Ministère de L'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation*. [Consultado em 23 de março de 2021]. Disponível em WWW URL< *https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/*>.
[13] As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do *Ministère de L'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation*. [Consultado em 23 de março de 2021]. Disponível em WWW URL< *https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid40243/des-aides-inedites-pour-accompagner-les-etudiants-depuis-le-debut-de-la-crise-sanitaire.html*>.
[14] As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do *Ministère de L'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation*. [Consultado em 23 de março de 2021]. Disponível em WWW URL< *https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid25366/acces-thematique.html?theme=1455&subtheme=1457*>.
[15] As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do *Ministère de L'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation*. [Consultado em 23 de março de 2021]. Disponível em WWW URL< *https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid151601/epidemie-de-covid-19-precisions-sur-l-aide-exceptionnelle-aux-etudiants.html*>.
[16] As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do *Ministère de L'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation*. [Consultado em 23 de março de 2021]. Disponível em WWW URL< *https://cvec.etudiant.gouv.fr/*>.
[17] As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do *Ministère de L'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation*. [Consultado em 23 de março de 2021]. Disponível em WWW URL< *https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid156629/un-repas-a-un-euro-pour-tous-les-etudiants-dans-tous-les-crous.html*>.
[18] As informações enunciadas foram retiradas do sítio na Internet do *Service Public*. [Consultado em 23 de março de 2021]. Disponível em WWW URL< *https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A14614*>.

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

- Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- Ministro de Estado e das Finanças;
- Direção Geral do Ensino Superior;
- Conselho Coordenador do Ensino Superior;
- CRUP - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas;
- Associações Académicas;
- Estabelecimentos de ensino superior públicos.

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.

- **Impacto Orçamental**

Conforme oportunamente referido, em caso de aprovação, a iniciativa parece implicar um acréscimo de custos e uma diminuição de receita para o erário público. No entanto, da informação disponível não é possível contabilizar o possível impacto orçamental.

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. 18 mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130814&img=16162&save=true>

Resumo: O documento faz o levantamento das implicações e desafios que as instituições de ensino superior enfrentam na sequência da pandemia, apresentando 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.

HAUSCHILDT, Kristina [et al.] – **Social and economic conditions of student life in Europe** [Em linha]: **synopsis of indicators, EUROSTUDENT VI 2016–2018**. Bielefeld : W. Bertelsmann Verlag GmbH, 2018. [Consult. 18 mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=117573&img=8452&save=true>. ISBN 978-3-7639-5521-3.

Resumo: Esta publicação dos resultados do EUROSTUDENT VI (2016-2018) representa um contributo importante para a investigação comparada sobre ensino superior na Europa. Fornece uma sinopse abrangente dos indicadores relativos às condições económicas da vida dos estudantes em 28 países. Os dados demonstram uma grande heterogeneidade da população estudantil, no que se refere aos recursos económicos, condições de vida, apoios do Estado, apoios familiares, rendimentos provenientes do emprego e mobilidade. O capítulo B7, "*Student resources*", nas páginas 146 a 172, aborda a questão dos recursos económicos dos estudantes, referindo os apoios financeiros concedidos pelo Estado, que compreendem empréstimos reembolsáveis, bolsas de estudo e subvenções. Em relação aos dados o EUROSTUDENT VII, o relatório completo será publicado no verão de 2021.

OCDE – **Education at a Glance 2020** [Em linha] **: OECD Indicators**. Paris : OCDE, 2020. [Consult. 18 mar. 2021]. Disponível em WWW:<URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=119001&img=16918&save=true>. ISBN 978-92-64-38261-9.

Resumo: Integrando uma série iniciada em 1992, o presente documento apresenta os indicadores estatísticos para 2020 relativos aos vários países da OCDE, no que respeita à educação, proporcionando uma análise comparativa. O indicator C5 "*How Much Do Tertiary Students Pay and What Public Support Do They Receive?"* (nas páginas 322 a 336) refere as propinas cobradas pelas instituições de ensino superior público e os sistemas de apoio financeiro aos estudantes deste subsistema de ensino, tais como: empréstimos públicos, bolsas de estudo e subvenções do Estado.

OCDE - **Resourcing higher education** [Em linha] : **challenges, choices and consequences.** Paris: OECD, 2020. [Consult. 15 set. 2020]. Disponível em WWW:<URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130885&img=16205&save=true> ISBN 978-92-64-50522-3.

Resumo: Neste estudo da OCDE, integrado no Higher Education Resources Project, realçamos o capítulo 3, "*Student fees and student financial support*" (p. 51-75), em que se analisam as propinas pagas pelos alunos do ensino superior público, bem como os apoios financeiros aos mesmos, começando com quem define os montantes das propinas; quem paga propinas e o impacto destas nas matrículas no ensino superior. Posteriormente, centra-se nos apoios concedidos aos alunos para fazer face aos custos dos estudos, quer através de meios não reembolsáveis (bolsas subsídios e isenções de mensalidades), quer através de empréstimos estudantis, analisando a configuração e gestão dos diferentes sistemas, bem como os custos associados e impacto nas matrículas e nos resultados dos alunos. Verifica-se que a cobertura dos sistemas públicos de apoio aos alunos varia amplamente. A proporção de alunos que receberam apoios públicos ou empréstimos variou de 70 a 100% na maioria dos sistemas nórdicos e anglófonos, para menos de 30% na Áustria, Suíça e Portugal.

UNESCO. IESALC – **COVID-19 and higher education** [Em linha]**: today and tomorrow : impact analysis, policy responses and recommendations**. [S.l.]:

UNESCO. IESALC, 2020. [Consult. 18 mar. 2021]. Disponível em WWW: <URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130813&img=16160&save=true>.

Resumo: 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 imediatos 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, e compartilha vários cenários, observações e recomendações relacionadas com a reabertura de instituições de ensino. Embora o enfoque seja na região da América Latina e Caribe, os autores consideram que algumas das estratégias e resultados abordados podem ser aplicáveis a outras regiões. O capítulo "Estudantes" contém um sub-capítulo "Financial costs and burdens" (custos e encargos financeiros), onde é tratada a questão das propinas.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão. EACEA. Eurydice - **National student fee and support systems in european higher education, 2020/21** [Em linha]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. (Eurydice facts and figures). [Consult. 18 mar. 2021]. Disponível em WWW:< https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=118530&img=18850&save=true>. ISBN 978-92-9484-361-6.

Resumo: O presente relatório fornece informações sobre os sistemas de propinas e de ação social atribuídos aos estudantes do primeiro e segundo ciclos do ensino superior em 43 sistemas europeus de ensino superior. A parte I, "*Comparative analysis*", (páginas 9 a 44), fornece uma perspetiva comparada dos sistemas de propinas e apoios aos estudantes nos vários países europeus, tratada depois a um nível nacional nas "*National system information sheets*", no caso português a p. 74.