ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Projeto de lei n.º 128/XIII (1.ª)

Determina como única consequência pelo incumprimento do pagamento da propina o não reconhecimento do ato académico

Data de admissão: 10-02-2016

Comissão de Educação e Ciência (8.ª)

Índice

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

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

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

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

Elaborada por: Maria Mesquitela (DAC) — Isabel Pereira (DAPLEN) — Fernando Marques Pereira e Alexandre Guerreiro (DILP)

Data: março de 2016

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

O projeto de lei n.º 128/XIII (1.ª), da iniciativa do PCP, visa assegurar que o não pagamento de propinas ou o atraso no seu pagamento não gere situações que resultam em grave prejuízo para a instituição de ensino superior, para o estudante e para o próprio Estado, procedendo, para esse efeito, à 3.ª alteração à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, alterada pelas Leis n.º 49/2005, de 30 de agosto, e n.º 62/2007, de 10 de setembro, que estabelece as bases do financiamento do ensino superior.

No regime vigente, previsto no artigo 29.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, o não pagamento da propina determina a nulidade de todos os atos curriculares praticados no ano letivo a que o incumprimento da obrigação se reporta e a suspensão da matrícula e da inscrição anual, com a privação do direito de acesso aos apoios sociais até à regularização dos débitos, acrescidos dos respetivos juros, no mesmo ano letivo em que ocorreu o incumprimento da obrigação.

Os autores desta iniciativa defendem, pelo contrário, a reposição de um regime jurídico em que a falta de pagamento da propina não prejudique o percurso académico do estudante, ou seja, o pagamento da propina não pode servir para impedir o avanço do estudante, desde que as suas capacidades escolares e académicas o permitam.

Nesse sentido, nos casos em que não haja regularização atempada do pagamento da propina, o estudante não fica nem impedido de continuar a frequentar as suas aulas nem impedido de ter acesso ao apoio social, tendo apenas como única consequência o não reconhecimento dos atos académicos realizados durante o período correspondente à propina em causa, até que seja regularizado esse mesmo pagamento.

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

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

A presente iniciativa legislativa, que pretende alterar as consequências do incumprimento do pagamento da propina, considerando como única consequência do mesmo o não reconhecimento

do ato académico até que esteja cumprida essa obrigação, foi subscrita e apresentada à Assembleia da República por seis Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto na alínea g) do artigo 180.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição, bem como na alínea f) do artigo 8.º e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Assumindo esta iniciativa legislativa a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, apresenta-se, igualmente, redigida sob a forma de artigos, com uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e sendo precedida de uma breve exposição de motivos em conformidade com os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

O projeto de lei em causa deu entrada em 5 de fevereiro, foi admitido a 10 de fevereiro, baixou à Comissão de Educação e Ciência (8.ª) e foi anunciado nesse mesmo dia.

Em caso de aprovação, para efeitos de especialidade, sugere-se a alteração da epígrafe do artigo 2.º, que deveria apenas mencionar «Alteração à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto» e não as respetivas alterações.

- **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].

A presente iniciativa procede à terceira alteração à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, conforme consulta à base de dados Digesto (*Diário da República* eletrónico), tendo sido alterada pelas Leis n.º 49/2005, de 30 de agosto, e n.º 62/2007, de 10 de setembro.

Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «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». As regras de legística aconselham a que, por razões informativas, o título faça menção ao

diploma alterado, bem como ao número de ordem da alteração introduzida, prática que tem vindo a ser seguida.

Assim, sugere-se que, em sede de especialidade, seja adotado o seguinte título:

«Terceira alteração à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que estabelece as bases do financiamento do ensino superior, determinando como única consequência pelo incumprimento do pagamento da propina o não reconhecimento do ato académico».

Caso seja aprovada, esta iniciativa legislativa, revestindo a forma de lei, é publicada na 1.ª série do *Diário da República*, entrando em vigor no dia seguinte à sua publicação, nos termos do disposto no artigo 3.º do seu articulado e do n.º 1 do artigo 2.º da Lei Formulário referida anteriormente.

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

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra, no artigo 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, a Lei de Bases do Sistema Educativo foi aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, tendo sofrido as alterações introduzidas pela Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto, e Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto. Aquele diploma veio estabelecer o quadro geral do sistema educativo, definindo, no n.º 2 do artigo 1.º, que o sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa, orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade. E o n.º 2 do artigo 2.º afirma que é da especial responsabilidade do Estado promover a democratização

do ensino, garantindo o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares.

As atuais bases do financiamento do ensino superior foram definidas pela Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto – que revogou a Lei n.º 113/97, de 16 de setembro -, com a redação dada pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto («Segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo e primeira alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior»), que alterou o artigo 16.º, e pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro («Regime jurídico das instituições de ensino superior»), que revogou o artigo 17.º.
Com estas alterações, o artigo 16.º passou a ter a seguinte redação:

«Artigo 16.º
Propinas

1 — A comparticipação a que se refere o artigo anterior consiste no pagamento pelos estudantes às instituições onde estão matriculados de uma taxa de frequência, designada por propina.
2 — O valor da propina é fixado em função da natureza dos cursos e da sua qualidade, com um valor mínimo correspondente a 1,3 do salário mínimo nacional em vigor e um valor máximo que não poderá ser superior ao valor fixado no n.º 2 do artigo 1.º da tabela anexa ao Decreto-Lei n.º 31658, de 21 de novembro de 1941, atualizada, para o ano civil anterior, através da aplicação do índice de preços no consumidor do Instituto Nacional de Estatística.
3 — O valor da propina devida pela inscrição no ciclo de estudos conducente ao grau de mestre organizado nos termos do n.º 7 do artigo 13.º-A da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo), é fixado nos termos do número anterior.
4 — O valor da propina devida pela inscrição no ciclo de estudos conducente ao grau de mestre nos restantes casos é fixado pelos órgãos a que se refere o artigo 17.º, nos termos a definir pelo Governo.
5 — O valor da propina devida pela inscrição no ciclo de estudos conducente ao grau de doutor é fixado pelos órgãos a que se referem as alíneas a) e c) do artigo 17.º.
6 — O valor da propina devida pela inscrição nos restantes programas de estudos é fixado pelos órgãos a que se refere o artigo 17.º.
7 — Sem prejuízo do disposto no artigo 35.º, os estudantes a quem se aplique o estatuto do estudante internacional, aprovado por decreto-lei, não abrangidos pelo regime geral de acesso, por

acordos internacionais ou por regimes de apoio a estudantes luso-descendentes, pagam uma propina correspondente ao custo real médio da formação a adquirir.
8 — Sempre que as universidades, os institutos politécnicos e os estabelecimentos de ensino superior não integrados e as respetivas unidades orgânicas com autonomia administrativa e financeira não fixem em determinado ano o valor das propinas, o respetivo montante é atualizado nos termos do n.º 2.»

Importa notar que o artigo 29.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, refere as consequências do não pagamento da propina devida nos termos do artigo 16.º do mesmo diploma.

De acordo com o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, publicado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, cabe ao Conselho Geral da Universidade (artigo 82.º), por proposta do Reitor, fixar os valores das propinas a pagar pelos estudantes.

É neste sentido que a Universidade do Porto, através do Regulamento n.º 93/2014, de 10 de março, aprovou o seu regulamento de propinas, com as alterações para entrarem em vigor no ano letivo de 2015/2016 dadas pelo Regulamento de Propinas n.º 404/2015, de 15 de julho.

Outro exemplo é o da Universidade de Lisboa, cujo regulamento de propinas para o ano letivo de 2015/2016 foi aprovado pelo Despacho n.º 5621/2015, de 27 de maio.

Para o ano letivo de 2015/2016, com base no regulamento de propinas, o valor da propina em regime de tempo integral é de 999,00 € e 2,00 € relativo ao seguro escolar.

Outro exemplo é o da Universidade de Lisboa, cujo Regulamento de Propinas para o ano letivo de 2015/2016 foi aprovado pelo Despacho n.º 5621/2015, de 27 de maio.

Para o ano letivo de 2015/2016, o montante de propinas aprovado para os ciclos de estudo conducentes ao grau de licenciado e mestre, no âmbito dos mestrados integrados, é de 1.063,47 €.
Anteriores iniciativas versaram a matéria relacionada com propinas, a saber:

X Legislatura

- Projeto de lei n.º 698/X (PCP) – Estabelece um regime suplementar de apoio aos estudantes do ensino superior;
- Projeto de lei n.º 699/X (CDS-PP) – Cria a isenção de pagamento de propinas para estudantes que se encontrem a receber o subsídio de desemprego ou o subsídio social de desemprego;
- Projeto de lei n.º 748/X (BE) – Estabelece igual valor de propinas para o primeiro, segundo e terceiro ciclos de estudos superiores e estabelece critérios de isenção de pagamento de propinas.

Estas iniciativas foram rejeitadas em votação na generalidade.

- Projeto de resolução n.º 421/X (BE) – Recomenda ao Governo o estabelecimento de um novo regulamento de atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior público;
- Projeto de resolução n.º 471/X (PSD) – Recomenda ao Governo a adoção de medidas de exceção de apoio aos alunos do ensino superior com dificuldades económicas, face ao momento de recessão económica que o país atravessa.

Estas iniciativas foram rejeitadas.

XI Legislatura

- Projeto de lei n.º 76/XI (PCP) – Financiamento do Ensino Superior Público;
- Projeto de lei n.º 88/XI (BE) – Adota o Sistema Plurianual de Financiamento das Instituições de Ensino Superior;
- Projeto de lei n.º 114/XI (BE) – Revoga o regime de pagamento de propinas no Ensino Superior Público.
-

Estas iniciativas foram rejeitadas em votação na generalidade.

XII Legislatura

- Projeto de lei n.º 152/XII (PCP) – Estabelece um regime transitório de isenção de propinas e de reforço do apoio aos estudantes do ensino superior;

- Projeto de lei n.º 161/XII (BE) – Estabelece igual valor de propinas para o primeiro, segundo e terceiro ciclos de estudos superiores e estabelece critérios de isenção de pagamento de propinas;
- Projeto de lei n.º 358/XII (BE) – Estabelece a amnistia pelo incumprimento de pagamento de propinas universitárias por comprovada carência económica e introduz a isenção total de propinas no ano letivo de 2013/2014;
- Projeto de lei n.º 361/XII (PCP) - Financiamento do Ensino Superior Público;
- Projeto de lei n.º 362/XII (PCP) – Estabelece um regime transitório de isenção do pagamento de propinas e de reforço da ação social direta e indireta aos estudantes do Ensino Superior Público;
- Projeto de lei n.º 467/XII (BE) – Estabelece a amnistia pelo incumprimento de pagamento de propinas universitárias por comprovada carência económica para estudantes que regressem ao ensino superior;
- Projeto de lei n.º 468/XII (BE) – Eliminação de critérios abusivos para acesso a bolsas de ação social escolar no ensino superior;
- Projeto de lei n.º 812/XII (PS) – Define um regime de pagamento faseado das propinas devidas pelos estudantes do ensino superior e cria um regime especial de pagamento por beneficiários de bolsas de ação social, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto;
- Projeto de lei n.º 885/XII (BE) – Estabelece a amnistia pelo incumprimento de pagamento de propinas universitárias por comprovada carência económica e introduz a isenção de propinas no ano letivo de 2015/2016.

Estas iniciativas foram rejeitadas em votação na generalidade.

- Projeto de resolução n.º 859/XII (BE) – Recomenda ao Governo a suspensão do pagamento de propinas por parte dos estudantes no ensino superior até à receção das bolsas de ação social escolar;
- Projeto de resolução n.º 865/XII (PCP) – Reforço da Ação Social Escolar no Ensino Superior;
- Projeto de resolução n.º 866/XII (PEV) – Estabelece a progressiva gratuitidade do Ensino Superior Público.

Estas iniciativas foram rejeitadas.

- **Enquadramento internacional**

  Países europeus

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

ESPANHA

Relativamente ao tema em apreço, a Constituição Espanhola consagra, no seu artigo 27.º, que «todos têm direito à educação» (n.º 1). Mais dispõe que «o ensino básico é obrigatório e gratuito» (n.º 4), sem fazer referência aos custos do ensino universitário, embora reconheça autonomia às universidades, nos termos definidos por lei (n.º 4).

Consequentemente, o estatuto e as funções das universidades encontra-se previsto na *Ley Orgánica* 6/2001, de 21 de dezembro, relativa às Universidades. Neste âmbito, o Título XI do presente diploma estabelece o regime económico e financeiro das universidades públicas. Segundo este regime, as universidades gozam de autonomia económica e financeira e devem possuir os recursos suficientes para o exercício das suas funções (artigo 79.º, n.º 1). O referido instrumento legislativo indica, no seu artigo 80.º, que bens constituem património da universidade e, no artigo 81.º, todas as fontes de receitas das universidades e constitui as Comunidades Autónomas na obrigação de proceder à fixação anual das propinas das universidades públicas que funcionem no seu território (n.º 3, alínea b)).

No que respeita a bolsas de estudo, o artigo 45.º dispõe que «para garantir condições de igualdade no exercício do direito à educação e para todos os estudantes, independentemente do local de residência, usufruam das mesmas oportunidades de acesso ao ensino superior, incumbe ao Estado, a partir do Orçamento do Estado, estabelecer um sistema geral de propinas e bolsas de estudo com o objetivo de eliminar os obstáculos de ordem socioeconómica que, em qualquer parte do território, impeçam o acesso ou a continuidade da frequência do ensino superior aos estudantes que estejam em condições de os frequentar com aproveitamento».

Importa ainda acrescentar que as Comunidades Autónomas têm um estatuto reconhecido por lei que lhes atribui competências com vista à aprovação dos contratos-programa plurianuais das

universidades e à distribuição de recursos pelas universidades da sua região, tendo como base critérios como o número de alunos das universidades, o número de professores, a quantidade de investigações realizadas, entre outros.

Mais estabelece o ponto 3.º da alínea b) do n.º 3 um sistema proporcional de pagamento de uma percentagem de propinas face aos custos do curso, percentagens que variam em função do grau frequentado (licenciaturas, mestrados que habilitem para o exercício de profissões reguladas em Espanha e mestrados não inseridos na situação anterior) e do ano de estudos. Está ainda prevista a hipótese de as propinas poderem cobrir a totalidade dos custos com a ministração de licenciatura e mestrado nos casos de estudantes estrangeiros e maiores de idade que não detenham a condição de residentes, excluindo-se as situações de cidadãos de Estados-membros da União Europeia e outros aos quais sejam aplicáveis as disposições comunitárias, sendo tido em conta o princípio da reciprocidade.

FRANÇA

Em França, a Constituição remete os direitos fundamentais para o preâmbulo da Constituição de 27 de outubro de 1946. No caso do ensino, o n.º 13 do referido preceito consagra como dever do Estado a organização do ensino público gratuito e laico em todos os graus.

A *Loi* n.° 2007-1199, de 10 de agosto de 2007, relativa às liberdades e responsabilidades das universidades, também conhecida como *Loi LRU* ou Lei *Pécresse* – em homenagem à impulsionadora da iniciativa legislativa, a então Ministra do Ensino Superior e da Investigação, Valérie Pécresse –, introduziu diversas alterações ao Código da Educação (*Code de l'éducation*), com vista a permitir que, até 2012, todas as universidades acedessem a um estatuto de total autonomia ao nível da gestão financeira, da gestão dos recursos humanos e se possam tornar proprietárias dos bens imobiliários que gerem, por transferência gratuita do Estado a seu favor (Capítulo I do Título III).

Ainda neste sentido, o Livro VIII do Código da Educação estabelece as regras para o que designa de «vida universitária». Aqui, o Capítulo I, intitulado «As ajudas aos estudantes» (*les aides aux étudiants*), determina a concessão de isenções de prestações aos estudantes, favorecendo a ajuda a estudantes em situação financeira frágil com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais (artigo L821-1).

Por sua vez, encontra-se em vigor o *Arrêté* de 7 de julho de 2015, diploma que fixa as propinas escolares dos ensinos públicos de ensino superior para o ano letivo de 2015/16 (*fixant les taux de droits de scolarité d'établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre charge de l'enseignement supérieur*), cujos valores são também disponibilizados na página do Ministério do Ensino Superior e da Investigação e sofrem aumentos em função do valor da inflação. À luz do artigo 11.º, a obrigação do pagamento de propinas é feito anualmente, podendo, todavia, ser efetuados dois pagamentos semestrais.

O artigo 12.º do referido diploma concede ainda isenções de propinas nos casos de serem beneficiários de bolsas de estudo, de acordo com o regime previsto nos artigos R719-49 e R719-50 do Código da Educação. A modalidade de atribuição de bolsas de estudo no ensino superior encontra-se consagrada no artigo D821-1 do Código da Educação e deve obedecer a critérios sociais, variando em função das condições dos estudos, da idade, do diploma a obter, da nacionalidade, dos recursos ou do mérito.

Finalmente, podem ainda ser concedidas bolsas de serviço público atribuídas aos estudantes que venham a exercer funções de docência (artigos D821-6 e seguintes) e está prevista a concessão de bolsas e auxílios a estudantes de estabelecimentos de ensino superior no âmbito das funções do Ministério da Cultura (artigo D821-10 e seguintes).

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas e petições**

Após consulta à base de dados AP, verifica-se que sobre matéria conexa existem apenas as seguintes iniciativas legislativas:

Projeto de lei n.º 126/XIII (1.ª) (PCP) - Estabelece um regime transitório de isenção de propinas no ensino superior público

Projeto de lei n.º 127/XIII (1.ª) (PCP) - Congelamento do valor da propina do Ensino Superior Público

V. Consultas e contributos

- **Consultas**

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

- CRUP - Conselho de Reitores
- CCISP - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos
- APESP – Associação Ensino Superior Privado
- Associações Académicas
- FNAEESP – Federação Nacional da Associação de Estudantes do Ensino Superior Politécnico
- FNAEESPC – Federação Nacional das Associações de Estudantes do Ensino Superior Particular e Cooperativo
- Associação Portuguesa de Trabalhadores-Estudantes
- FEPECI – Federação Portuguesa dos Profissionais de Educação, Ensino, Cultura e Investigação
- Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
- Ministro das Finanças
- Conselho Nacional de Educação

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

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

Em face da informação disponível, não é possível, neste momento, quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação desta iniciativa.