

Revisão da aplicação do regime jurídico das instituições de ensino superior

- Parte I -

Generalidades e enquadramento

O Governo iniciou um processo de avaliação da aplicação do regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES), criado pela Lei nº 62/2007, de 20.09, cuja execução foi, agora, atribuída a uma Comissão instituída pelo Despacho nº 764/2023, de 16.01).

No decurso da sua atividade, a Comissão realizou, ao longo do ano de 2023, diversas conferências e reuniões nas quais participaram responsáveis das instituições de ensino superior, públicas e privadas, e que contribuíram para a presente discussão. Nestas conferências temáticas organizadas pela Comissão, a Direção da APESP esteve sempre presente.

De modo a alargar o sentido e alcance da discussão, a APESP também realizou uma conferência dedicada à avaliação do regime jurídico, no passado dia 18 de julho, na Universidade Lusíada de Lisboa, tendo, para o efeito, convidado os membros daquela Comissão a estar presente, de modo a que pudessem participar na discussão sob ângulos e perspetivas diferentes de análise ao enquadramento jurídico do ensino superior. Porém, nenhum membro daquela Comissão se dignou a estar presente, exceto o Prof. João Redondo, na qualidade de anfitrião e de Presidente da EUPHE – *European Union of Private Higher Education*.

Neste contexto, e para além das matérias discutidas e analisadas no seio do colóquio promovido pela APESP, e que podem ver visualizadas no seguinte link do Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=VUvCTY0cylk>, apresentamos, ainda, um conjunto de questões que mereceram a respetiva reflexão:

1 - O RJIES, enquadrado nos princípios constitucionais que regem o ensino superior e a liberdade de aprender e de ensinar e, de acordo com a orientação da Lei de Bases do Sistema Educativo, veio congrega e regular, detalhadamente, a estrutura e o enquadramento jurídico relativo à constituição, atribuições, organização e competência

dos órgãos das instituições de ensino superior, o seu funcionamento, bem como, estabeleceu a tutela e a fiscalização pública do Estado, no contexto da sua autonomia.

Uma vez instituído aquele regime jurídico, foi iniciada uma profunda reorganização do ensino superior nas suas diversas componentes e estruturas, prosseguido pelas instituições ao longo do período legal estabelecido para a respetiva adaptação.

2 - Admitindo-se que o RJIES imprimiu alguma aproximação e estabeleceu um certo equilíbrio no setor do ensino superior, a verdade é que, uma vez implementado, cedo o RJIES se revelou, por um lado, numa excessiva e espartilhada regulamentação e, por outro lado, apesar da tentativa de uma (parcial) harmonização, tanto quanto possível, entre setores estatal e particular e cooperativo, foi estabelecida uma acentuada (e inaceitável) submissão do ensino superior privado à regulamentação dirigida ao ensino superior público, por força de remissões dispersas no articulado, as quais têm uma função de subsidiariedade. Nessa linha, aliás, ressalta do diploma uma inequívoca predominância da matriz reguladora do ensino superior estatal cujas disposições, em certas matérias, contrariam e violam princípios e outras disposições o próprio texto, considerando que não são respeitados princípios que orientam a igual dignidade e autonomia institucional, que decorrem do reconhecimento do interesse público conferido às instituições de ensino superior.

A autonomia das instituições de ensino superior deve decorrer, simultaneamente, do seu reconhecimento, da sua qualidade, da sua idoneidade e credibilidade, cujos pressupostos refletem-se na atividade que desenvolvem, dirigida às necessidades da sociedade e cujo exercício deve aferir-se por parâmetros de responsabilidade, de equidade e de credibilidade.

No capítulo da avaliação da qualidade, é imperioso conhecer-se, desde logo, qual o conceito de *qualidade* que orienta a A3ES na sua atividade, não podendo as destinatárias da avaliação ficar dependentes do arbítrio da Agência, considerando-se fundamental promover e aprofundar a proximidade e o diálogo com as instituições de ensino superior.

No âmbito da organização, e no que diz respeito às relações entre os órgãos da entidade titular e dos órgãos do estabelecimento de ensino, a autonomia científica e pedagógica concretiza-se através da garantida fixada nos estatutos que respeita ao estabelecimento de ensino, uma vez aprovados pela entidade instituidora, em cujo corpo estatutário são atribuídas as competências e o funcionamento autónomo dos seus órgãos académicos.

Por outro lado, impõe-se rever o regime dos Conselhos Gerais, porquanto a sua latente endogamia tem vindo a perceber-se, também, no âmbito da legitimidade do ato eleitoral na estrutura académica.

Realidade que comporta, também, apreensão é a que respeita à persistente omissão da criação do regime da carreira docente e de investigação das instituições de ensino superior privadas, cuja criação o Estado se vinculou promover. Esta omissão colide com diversa legislação publicada posteriormente à Lei nº 62/2007, facto que consubstancia o impedindo da respetiva conformação.

Outra questão que merce a sua revisão, é a que decorre da diferenciação de tratamento em presença da clara distinção dos sistemas de financiamento existentes entre os subsectores de ensino superior, os quais vêm refletir formas igualmente distintas de gestão e organização das instituições: enquanto as instituições estatais de ensino superior se financiam através do Orçamento do Estado e, por isso, pago pelos contribuintes, o financiamento do ensino superior privado provém, quase exclusivamente, dos serviços que prestam, isto é, das formações que ministram. Aliás, a diferenciação do sistema financiamento reflete-se no capítulo da autonomia administrativa e financeira, considerada no âmbito da autonomia institucional, da entidade titular, a quem compete garantir os meios necessários ao bom funcionamento do estabelecimento de ensino.

Em coerência com o que a APESP tem vindo a salientar em outras sedes, as necessidades económicas e sociais que o País vem revelando, impõem a reformulação da rede de oferta de ensino superior, nomeadamente pela caracterização e integração que, a nível nacional, o ensino superior privado merece devendo, por isso, salvaguardar-se a legitimidade da sua criação e do seu desenvolvimento.

Acresce referir o que consta do RJIES no que respeita às isenções e deduções fiscais cujas disposições devem ser revistas, bem como os respetivos enquadramentos de tributação, considerando as instituições de ensino superior sem fins lucrativos e os estudantes que frequentam o ensino superior particular e cooperativo.

Em conclusão,

- A APESP tem vindo a salientar que o ensino superior carece de uma reestruturação de todo o seu edifício jurídico, sendo que se depara com a constatação do distanciamento da legislação vigente em presença das necessidades exigentes que emanam da realidade.

- No momento em que se aprofunda a reflexão que tem vindo a ser dedicada ao RJIES, surge a oportunidade para ser criado um diploma regulador do ensino superior público e particular e cooperativo com estruturas assentes enquadradas na formação constitucional e legal, observando princípios genéricos e abstratos, que fomentem e orientem a responsabilidade e a credibilidade do ensino superior.

- Assim, surgindo este o momento e o local próprios para esta discussão, reconhece-se, por um lado, a existência de critérios que constam do RJIES que devem ser comuns a ambos os setores de ensino superior, mas é, também, indispensável salvaguardar a observância e o respeito da regulação quanto ao acolhimento da natureza e das especificidades de cada um dos setores de ensino superior, no âmbito da sua autonomia.

- Parte II -

Especificação de assuntos destacados no diploma RJIES (Lei n.º 62/2007)

São indicados, de seguida, disposições que constam do RJIES, que merecem reflexão e revisão, exercício que deve enquadrar-se nos princípios que balizam e orientam o ensino superior, disposições essas que se suscitam controversas para o ensino superior particular e cooperativo.

No contexto de cada tema, são identificados os artigos do articulado do RJIES, que tratam as respetivas matérias.

1 - Reestruturação e reorganização do quadro jurídico de todo o ensino superior nacional

- É visível a forma totalmente desarticulada proveniente das diversas instituições que regulam o ensino superior (MCTES, A3ES, DGES, FCT, CNAES), impondo proceder-se a uma reestruturação, articulação e coordenação de todo o edifício jurídico do ensino superior português.

- É premente a necessidade de eliminar a matriz estatal predominante no articulado, uma vez que o ES privado surge secundarizado, subordinado a regras estabelecidas por remissão para diversos regimes vigentes para o ensino superior público, sem que seja contemplada qualquer adequação às especificidades do ES privado. [exemplo: remissão para as vertentes de autonomia - **art.º 143º**; remissão para os conselhos

científicos, técnico-científicos e pedagógicos – **art.º 145º**; impedimento das IES privado procederem ao **reconhecimento de graus e diplomas estrangeiros [Decreto-Lei nº 66/2018]**.

- Considera-se excessiva a burocratização de procedimentos, dispersos entre várias entidades e estruturas, que conduzem a equívocos e atrasos na implementação de medidas para a otimização de ciclos de estudos e processos académicos.

- O RJIES deve consagrar que o sistema de ensino superior é plural, devendo integrar uma regulação estável e homóloga destinada às IES públicas e privadas, cujos critérios devem contemplar e respeitar as especificidades de cada setor, assente em iguais critérios, impondo-se igual dignidade institucional, uma vez conferido o interesse público no processo de criação/constituição da instituição (**art.º 39º**).

- É desrespeitado o princípio da equidade que deve estar previsto no RJIES quanto às instituições de ensino superior: o articulado, contrariando o que dispõe o **art.º 4º**, (o ensino superior é composto pelas *instituições de ensino superior público* e pelas *instituições pertencentes a entidades particulares e cooperativas*) utiliza arbitrariamente, terminologia diversa nas suas referências/designações (*instituição de ensino superior público* e *estabelecimento de ensino superior privado*), não correspondendo a qualquer diversificação quanto ao seu objeto, que é o ensino superior (vg. **artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 12º, 16º, 19º, 28º, 31º, 32º, 39º, 40º**, etc.). Acresce que, algumas dessas matérias, são tratadas em sede estatutária.

- Quanto ao sistema binário (**artº 3º**), embora em processo de discussão, impõe-se a aprovação e implementação das medidas concertadas, mantendo as IES politécnicas a sua vertente de formação vocacional (no contexto do horizonte 2030), técnica, profissional e de apoio à aprendizagem ao longo da vida, no contexto da sua localização.

- Esbater / eliminar a separação legal entre universidades e politécnicos, pela integração destas em universidades, mantendo a sua natureza politécnica (corpo docente, formações, etc.) por forma a alavancar o ensino superior em certas regiões do interior.

- Utilização de designações inadequadas, propondo-se que a referência *estabelecimento ensino superior privado*, seja substituída por *instituição de ensino superior privado*, expurgando-se e dificuldade de interpretação.

- Propõe-se a eliminação do que dispõe a **al. d) do nº 1 do art.º 30º** uma vez que as seguradoras não celebram contratos de seguro com a natureza e objeto ali previsto (!).

- Inexistência de enquadramento de pessoal não docente com funções específicas e técnicas de apoio à docência.

- Inexistência de enquadramento do pessoal administrativo.
- Abranger/agrupar o pessoal não docente especializado em áreas institucionais: comunicação, internacionalização, os SIGQ, os serviços jurídicos, as equipas de captação de financiamento e de estudantes.
- Provedor do Estudante (**art.º 24º**): promover a sua regulamentação.
- Atualização do **art.º 181º** considerando os diversos concursos de acesso e ingresso no ensino superior, entretanto, criados/alterados.
- Premente regulamentação (omissa) do instituto “Ensino a Distância” [**DL n.º 133/2019**].

2 – Corpo Docente - Carreira Docente / Investigação (al. e) do nº 1 do art.º 26º, art.º 52º, art.º 53º e n.º 3 do art.º 141º)

- Inexistência de regime jurídico de carreira docente e de investigação no ES privado.
- Constrangimentos decorrentes da ausência de regime da carreira docente e de investigação no ensino superior privado.
- Conceito de Especialista – constrangimentos no contexto dos mestrados em certas áreas (**art.º 48º**). **Condições de atribuição: alterado cf. DL nº 27/2021, de 16.04 – altera o DL nº 206/2009, e o DL n.º 74/2006, de 24 de março**
- Harmonização a estabelecer entre o RJIES e o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior e restante legislação em vigência.
- Participação de Investigadores e Docentes em Centros de Investigação estrangeiros, devendo ser integrados nos Centros de Investigação dessas universidades, contribuindo para a sua avaliação e desempenho em Portugal.
- O papel das IES é, assim, descurado no desenvolvimento local, social e económico
- Clarificação de docente em tempo integral (**art. 49º**)
- Definição do regime de “tenure” (**art.º 50º**)
- Desequilíbrio sentido de doutorados em certas áreas entre IES.
- Redefinição do conceito de carreira “paralela” entre carreira docente pública e privada (**art.º 52º**).
- Revisão do ratio dos doutores: em regime de TI é com base no número total de doutores que a IES possui ou apenas no número de doutores de acordo com o número de estudantes e acesso à carreira docente?

3 – A3ES, Avaliação e Acreditação (art.º 61º)

- Atualizar o processo de avaliação e acreditação no âmbito do RJIES.
- Reavaliação dos custos cobrados pela A3ES nos processos de avaliação e acreditação.
- Submissão do RJIES à A3ES: imposição de ratios em programas doutorais; transdisciplinaridade, constrangimentos institucionais; limitação de vagas.
- Urgente revisão dos fundamentos que atribuem à A3ES a competência para a fixação dos limites máximos de novas admissões no ato de acreditação, nos termos que constam do **n.º 2 do art.º 64º**.
- Avaliação de novos ciclos de estudos / diversificação de ciclos de estudos – exigência de corpo docente próprio a submeter à acreditação do CE; condicionamento do funcionamento das instituições.
- Imposição da avaliação e acreditação de CE, pela A3ES, após avaliação e acreditação em outros Estados-membros (por agências equiparadas à A3ES).
- Dificuldades da A3ES na organização e execução atempada das CAE; incumprimento dos prazos para divulgação dos resultados da avaliação, impondo-se a adoção do *deferimento tácito* de acreditação, bem como quanto ao pedido de registo da decisão.
- A avaliação dos Centros de Investigação não podem ser um fator determinante para a acreditação da universidade e do seu interesse público.
- Previsão de CE em diferentes universidades europeias com participação de portuguesas com graus e diplomas conjuntos (já avaliado e acreditado por agência equiparada à A3ES).

4 - Internacionalização

- Ausência de enquadramento legal na organização de ciclos de estudos em parceria com universidades europeias.
- Atualização quanto a situações emergentes no espaço nacional e internacional relativo a parcerias entre IES, consórcios entre universidades e colaboração entre centros de investigação: instituir a previsão da organização de CE em diferentes universidades europeias com participação de instituições nacionais com graus e diplomas conjuntos.
- Deficiente integração das IES privadas na conceção de ensino superior no espaço português e europeu.

- Fraco reconhecimento das IES públicas dos processos e formações realizadas no âmbito das universidades europeias.

5 – Apoios – Financiamento - Isenções Fiscais (Entidades Titulares sem fins lucrativos) art.ºs 26º, 28º, 33º, 116º

- Revisão do sistema de Financiamento do ensino superior.

- Inaceitável ausência do cumprimento da criação em lei “especial” conforme previsto no **art.º 28º** (“Financiamento e apoio do Estado”).

- Sendo expectável, neste contexto, o desempenho pelo Estado das tarefas que lhe são cometidas pela Constituição, as IES privadas não são contempladas nos diversos princípios (imparcialidade, objetividade e da integração das IES) que enquadram apoios e meios de financiamento quanto ao desenvolvimento científico, educacional, e cultural no contexto nacional, que decorre da deficiente e precária atuação do Estado nesse sentido.

- Ausência do reconhecimento e de articulação da administração pública [**vg. Autoridade Tributária**] e do Estado no que respeita às isenções fiscais fixadas às entidades titulares de instituições de ensino superior privado sem fins lucrativos, as quais decorrem do reconhecimento de interesse público atribuído (cf. **art.º 33º e 116º**), cuja previsão deverá ser expressa quanto às suas destinatárias, instituições de ensino superior públicas e instituições de ensino superior privado sem fins lucrativos. Ou seja, por efeito do que decorre do **n.º 3 do art.º 33º**, deverá ser aplicado a essas IES privadas o regime estabelecido no **art.º 116**.

6 – Cooperação / Consórcios / Parcerias (artigos 16º e 17º)

- O consórcio é, juridicamente, qualificado como um contrato, figura que é tipificada no âmbito do direito privado não se justificando, por isso, a qualificação e distinção para a sua celebração, entre instituições *públicas e/ou privadas*.

- Previsão da adoção de Consórcios entre IES universitárias e politécnicas permitindo o aumento de nível de adesão e da oferta formativa, entre IES em consórcio.

- Abrangência de novas formas de cooperação entre as IES, promovendo redes que garantam a sustentabilidade do ES e a otimização de recursos disponíveis.

7 – Seleção dos Estudantes para o ensino superior

- Promover a frequência de estudantes vocacionados > 20 anos, de não vocacionados > 18 anos.

- Criação de incentivos à frequência da formação a tempo parcial.
- Revisão da limitação do número de estudantes por IES.
- Promover a eficiência dos processos de avaliação externa da Qualidade como via de responsabilização das IES, as quais definem a sua capacidade de admissão.
- Revisão das regras restritivas que impedem o acesso ao ES português de estudantes de outros países ou de outros contingentes excluídos.

8 – Gestão / Autonomia (artigos 9º, 11º e 12º)

- Previsão do respeito pelas especificidades que as IES, nos termos legais, adotam no seu modelo de organização institucional e de gestão, que consideram mais adequado à concretização da sua missão.
- O paralelismo estabelecido para a constituição do corpo docente, em contraponto à respetiva gestão de remunerações de categorias e habilitações académicas.
- Procedimentos disciplinares destinados a docentes e demais pessoal, bem como sobre estudantes sendo da competência da entidade instituidora (cf. regulamento próprio) e ao Reitor (idem), com eventual delegação em órgãos criados com essas competências, nomeadamente através de novas tecnologias e valorização de metodologias de avaliação para integração do conhecimento pessoal e coletivo.

APESP, julho de 2023