



FENPROF – FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PROFESSORES

Parecer da FENPROF sobre a Proposta de Lei n.º 30/XVII/1.ª

A Federação Nacional dos Professores (FENPROF) vem, pelo presente, apresentar o seu Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 30/XVII/1.ª, que visa proceder à revisão da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), alterando, ainda, a Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, que estabelece a Lei de Bases do Sistema Educativo, a Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que estabelece as bases do financiamento do ensino superior, e a Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto, que aprova o regime jurídico da avaliação do ensino superior.

I. Nota introdutória

Este contributo vem na continuidade de outros pareceres que, desde julho de 2023, a FENPROF entregou à Comissão Independente para a avaliação da aplicação do RJIES, à Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República e ao Ministério da Educação, Ciência e Inovação (MECI), relativos a vários aspetos da matéria em apreço. As hiperligações de acesso a esses documentos são as seguintes:

- Posição da FENPROF sobre a revisão do RJIES enviada à Comissão Independente para a avaliação da aplicação do RJIES em julho de 2023

<https://www.fenprof.pt/media/download/912917E8B2607027B2A3402AEA14988B/f-196-parecer-rjies-web-24-07-23.pdf>

- Parecer da FENPROF sobre o RJIES submetido ao Grupo de Trabalho sobre a avaliação do RJIES da Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República em novembro de 2024

<https://www.fenprof.pt/media/download/AFAED020F18B28D3FCC8939C65C4668D/f-210-parecer-rjies-15-11-24.pdf>

- Parecer da FENPROF sobre o projeto de alteração do RJIES apresentado pelo MECI em janeiro de 2025

<https://www.fenprof.pt/media/download/2A7CED1760F81D856E184880F51349D6/f-011-parecer-fenprof-sobre-projeto-novo-rjies-meci-21-01-25.pdf>

- Parecer da FENPROF sobre o projeto de alteração do RJIES apresentado pelo MECI em julho de 2025

<https://www.fenprof.pt/media/download/35B14C336DE092839631716C1FCE85DE/f-122-parecer-da-fenprof-sobre-projeto-novo-rjies-do-meci-01-08-25.pdf>

II. Análise na generalidade

A FENPROF regista que o articulado agora apresentado pelo governo introduz um conjunto de alterações relevantes face às versões anteriormente conhecidas, seja a proposta entregue na Assembleia da República pelo anterior governo em fevereiro de 2025, ou os projetos de diploma que foram apresentados pelo ministro Fernando Alexandre a esta Federação nas reuniões MECI-FENPROF de 8 de janeiro de 2025 e de 23 de julho de 2025. Reconhecendo que algumas dessas alterações constituem avanços positivos, a FENPROF considera, contudo, que **a Proposta de Lei n.º 30/XVII/1.^a do governo continua aquém do que é exigível no momento atual para responder, de forma consistente e estruturada, aos problemas que afetam o ensino superior e a investigação científica em Portugal. Por esse motivo, no seu conjunto, a presente iniciativa não merece a concordância da FENPROF.**

A FENPROF entende que a revisão legislativa em causa deveria constituir uma oportunidade para se conseguir uma nova versão do RJES que enfrente de modo consequente desafios estruturais persistentes e, assim, criar-se condições para a melhoria contínua e para a evolução sustentada do ensino superior e da investigação científica em Portugal. Todavia, esta proposta do governo persiste na manutenção artificial do modelo binário do sistema de ensino superior, não reforça o carácter público das Instituições de Ensino Superior e Investigação (IESI), não garante o respeito pela sua diversidade e autonomia, não estimula a gestão democrática e colegial e não inclui medidas eficazes para combater a precariedade laboral nem para assegurar um financiamento adequado às instituições.

III. Análise na especialidade

A análise na especialidade que se segue encontra-se organizada por temas, atendendo à natureza transversal das matérias em apreciação e à necessidade de articular disposições dispersas ao longo do articulado. Para cada tema, apresentam-se as posições da FENPROF, identificando-se os aspetos que merecem acolhimento e aqueles que, no entendimento desta Federação, devem ser revistos, clarificados ou profundamente alterados, retomando contributos já incluídos nos pareceres anteriormente apresentados e referidos na Nota introdutória.

III.1. Sobre o modelo de organização do sistema de ensino superior

A FENPROF reitera que a aposta na manutenção de um sistema binário para o ensino superior é atualmente um erro e completamente contrarcorrente com a evidência da evolução registada nos últimos anos, quer no plano nacional, quer no plano internacional.

Em rigor, **o sistema binário português é, hoje, uma construção artificial**. Exemplo disso são a existência de IESI em que convivem, de modo muito significativo, os dois subsistemas (Universidades de Aveiro e do Algarve), havendo muitas outras universidades que incluem unidades orgânicas de ensino politécnico, mestrados profissionalizantes lecionados em universidades e cursos de doutoramento ministrados em politécnicos, ou o estabelecimento de vários laboratórios colaborativos e universidades europeias que agregam instituições de ambos os subsistemas e, no caso destas últimas, até de diferentes países.

A Proposta de Lei n.º 30/XVII/1.^a do governo reconhece esta artificialidade ao prever que todas as IES poderão lecionar todos os ciclos de estudos (doutoramentos, mestrados e licenciaturas, assim como cursos de curta duração) e que a sua classificação como universitária ou politécnica depende apenas da "predominância" dos cursos ministrados. Acresce que, segundo esta Proposta de Lei,

todas as IES passam a poder usar a designação "universidade", ainda que algumas com o sufixo "politécnica" (artigo 5.º), e a ter a mesma missão (artigo 2.º). A distinção entre os dois subsistemas deixa, portanto, de ter correspondência clara com a prática institucional (agudizada no caso de consórcios de IES, sobre os quais versa o número 3 do artigo 10.º), o que poderá gerar confusão quanto à definição e prossecução da missão das instituições e potenciar dificuldades para uma reorganização clara e coerente do sistema de ensino superior português.

Face ao exposto, a FENPROF entende que se deve executar com clareza a **evolução para um sistema unitário, integrado e diversificado de ensino superior em Portugal**. Um sistema com regras comuns que respeite as especificidades de cada uma das instituições, tanto do corpo docente como da região em que se insere, incluindo as exigências dos estudantes e da sociedade, bem como criar condições efetivas para o seu desenvolvimento e adaptação às necessidades e mudanças de um mundo internacionalizado e globalizado. E o novo RJIES deverá regulamentar esta evolução, sob pena de constituir um travão anacrónico.

Neste propósito, a FENPROF defende, uma vez mais, que o atual processo de revisão do RJIES deve criar condições para:

- Conseguir-se um planeamento integrado de cursos hoje oferecidos por instituições universitárias e politécnicas, deixando de fazer sentido a atual competição entre elas pela captação de estudantes, reduzindo-se a tendência para o mimetismo, sem a eliminação das valências a preservar nas diferentes regiões, num processo amplamente participado e aceite pela comunidade académica e, em especial, pelos docentes e investigadores;
- Resolver-se o estigma que o sistema binário tem associado às formações do politécnico, facilitando assim que os estudantes escolham os pares curso/estabelecimento, não pela maior ou menor dignidade da imagem que socialmente projeta o subsistema em que são oferecidos, mas pelos seus diferentes objetivos formativos e pelas diversas saídas profissionais que os caracterizam;
- Equipararem-se os docentes doutorados do politécnico aos do universitário, no que se refere às condições para o desenvolvimento do seu trabalho e às oportunidades para o exercício da investigação científica.

III.2. Sobre o carácter público do ensino superior e da ciência

A FENPROF reafirma que **o ensino superior, a par da ciência, devem ser, em todas as suas dimensões, um bem público ao serviço da sociedade, orientado pelos princípios do interesse geral, da responsabilidade democrática, da colegialidade e da liberdade académica**. Estes princípios não são compatíveis com modelos institucionais que afastem as IES do regime jurídico público e que comprometam os princípios da prossecução do interesse público e a relevância social da sua atividade.

A FENPROF defende, por isso, que os artigos 129.º a 137.º (Capítulo VI - Instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional) constantes da proposta em apreço devem ser eliminados e substituídos por outros que prevejam a extinção do **regime fundacional** e a reintegração das instituições que o adotaram num regime de direito público, comum a todas as IES, garantindo a transparência da gestão, o reforço dos órgãos colegiais e a unidade do sistema público de ensino superior, com regras que permitam às IES gerir os seus orçamentos com maior eficiência, estabilidade e previsibilidade, na prossecução da concretização plena dos princípios de autonomia financeira e de gestão.

Em particular, a FENPROF propõe a extinção das carreiras próprias para docentes e investigadores, agora que se tornaram dispensáveis por as IES públicas de regime fundacional se encontrarem autorizadas a contratar no direito público tanto docentes como investigadores. Tais carreiras, a continuarem a existir, devem respeitar, apenas com as necessárias adaptações, o paralelismo com as carreiras públicas correspondentes, nos termos de uma lei a ser negociada com as organizações sindicais.

A manter-se o regime fundacional, a FENPROF entende que nas IES públicas de regime fundacional deve estabelecer-se que o Conselho de Curadores, no que se refere à sua competência de homologação (alínea b) do número 2 do artigo 133.º), só poderá não homologar resultados eleitorais e decisões do Conselho Geral caso esses estejam feridos de ilegalidade.

A FENPROF entende ainda que uma nova versão do RJIES não deve permitir que as IES públicas possam constituir ou ter participação em **Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos (IPSFL)** com missões idênticas às missões das próprias IES, constituindo-se aquelas como “*outsourcing*” das IES, atendendo aos graves problemas de défice democrático e precariedade laboral que lhes estão reconhecidamente associados. A FENPROF defende, por isso, a eliminação do artigo 15.º da proposta de lei em apreço e a sua substituição por outro que promova a integração de todas as IPSFL existentes à data nas IES públicas que as tutelam ou participam e que os seus trabalhadores sejam integrados numa carreira, nas respetivas IES, na categoria que melhor corresponda ao conteúdo funcional das funções que desempenham.

III.3. Sobre o modelo de governo das IES

A FENPROF entende que a Proposta de Lei n.º 30/XVII/1.ª do governo para a revisão do RJIES não permite recuperar a **gestão democrática, representativa e colegial das IES**, conforme há muito esta Federação vem defendendo. Pelo contrário, o articulado apresentado mantém a lógica introduzida pelo RJIES de 2007: um modelo centrado em órgãos uninominais, sustentado em nomeações e com reduzida participação da comunidade académica nos processos de decisão, na definição estratégica das instituições e na escolha dos seus principais responsáveis, ainda que agora o governo proponha que o reitor passe a ser eleito por toda a comunidade académica.

Para a FENPROF, a democratização da governação das instituições exige o reforço dos órgãos colegiais, pelo que defende:

- A **institucionalização obrigatória de um Senado**, em todas as IES, que tenha como funções essenciais “assegurar a coesão da Universidade e a participação de todas as unidades orgânicas na sua gestão” e disponha de competências próprias, designadamente, quanto à aprovação de pareceres vinculativos relativamente a algumas matérias de decisão do Conselho Geral. Trata-se de um órgão que dará voz à academia e que, para ser verdadeiramente democrático, deverá ter desta uma ampla representação, e ser constituído maioritariamente por eleição direta.
- A obrigatoriedade de **existência de um órgão colegial representativo nas unidades orgânicas**, previsto no atual artigo 97.º do RJIES, para garantia e reforço da participação democrática. A ausência deste órgão reduz a pluralidade interna e acentua a concentração de poder na figura do presidente/diretor. A FENPROF defende, por isso, a necessária existência deste órgão colegial, com competências próprias de acompanhamento e fiscalização da atuação do presidente/diretor, sem, contudo, deter competência para a sua eleição, que deve assentar exclusivamente na eleição direta pelos membros da respetiva comunidade académica.

- A recuperação das **Assembleias de Docentes e Investigadores**, com periodicidade pelo menos anual, anteriormente realizadas enquanto plenários dos Conselhos Científicos e órgãos plenários dos Departamentos. Trata-se de um espaço de enorme vitalidade democrática e participação ativa por parte de todos os intervenientes, de largo contributo para o fortalecimento do capital social das IES e suas unidades orgânicas, para a solidariedade e coesão académicas, e para a prevenção de manifestações de assédio moral, favoritismo e prepotência, que deve ser recuperado.

Relativamente à composição do **Conselho Geral**, a FENPROF reitera o entendimento de que os membros permanentes das IES – docentes, investigadores e demais funcionários – devem ter uma voz dominante na definição e condução dos seus destinos, pelo que propõe uma composição do Conselho Geral diferente da prevista no número 8 do artigo 81.º, em que os docentes e investigadores devem representar 50% da totalidade dos membros do órgão, o pessoal não docente e não investigador deve representar 10%, os estudantes devem representar 20% e as personalidades externas 20%. Acresce que não é aceitável a disposição prevista no número 7 do referido artigo (escolha das individualidades externas nos politécnicos) no atual quadro de convergência dos dois subsistemas de ensino superior. É igualmente incompreensível o alargamento para cinco anos do mandato dos membros não estudantes do Conselho Geral, alteração que nem sequer assegura o desfasamento com o mandato do reitor.

Quanto às competências do Conselho Geral, importa que no artigo 82.º esteja incluída a competência para se pronunciar sobre qualquer assunto de interesse para a instituição.

No que respeita à **eleição do reitor**, a FENPROF saúda o princípio da eleição direta por corpos da comunidade académica, considerando que esta metodologia pode reforçar o envolvimento da academia e contribuir para revitalizar democraticamente as instituições. No entanto, não se acompanha a proposta nos seus termos atuais por várias razões.

Desde logo, a possibilidade de eleição do reitor numa equipa alargada que inclua propostas de nomes para os presidentes/diretores das unidades orgânicas. A FENPROF considera que esta possibilidade limita a democraticidade do processo e contribui decisivamente para a concentração de poder na figura do reitor, ao instituir uma lógica hierárquica que reforça de forma excessiva a sua posição e reduz a autonomia das unidades orgânicas, enfraquecendo a diversidade de opiniões e a pluralidade interna na governação das instituições. Assim, esta Federação defende que o novo RJIES preveja explicitamente a **eleição direta do diretor/presidente das Escolas/Faculdades e dos Departamentos** para assegurar uma legitimidade própria e autónoma face ao reitor e reforçar a capacidade de representação das unidades orgânicas, condição essencial para uma governação mais democrática, mais colegial e mais plural.

Depois, a solução salomónica de pretender deixar ao arbítrio das IES a proporção dos diversos colégios eleitorais, prevendo apenas uma gama de percentagens entre os 10% e os 50% para cada corpo. No entender da FENPROF, os membros permanentes da instituição – docentes, investigadores e demais funcionários – devem ter uma voz dominante na escolha do Reitor, pelo que discordamos das ponderações propostas no número 2 do artigo 86.º e defendemos ponderações de, pelo menos, 60% para os docentes e investigadores, entre 15% e 20% para os funcionários não docentes e não investigadores e também para os estudantes. Relativamente aos antigos alunos, a FENPROF reitera que o seu contributo deve ser feito por outra via que não o da eleição do reitor (por exemplo, através da participação em conselhos consultivos estratégicos), porquanto se recupera a proposta de não fazerem parte deste colégio eleitoral. Por outro lado, esta Federação defende que para a eleição

do reitor devem participar todos os docentes e investigadores da instituição, sejam de carreira ou não.

III.4. Sobre o princípio da autonomia das IES

Na Proposta de Lei n.º 30/XVII/1.^a, o governo formaliza a intenção de reforçar a autonomia das IES públicas, designadamente nos domínios da autonomia financeira e de gestão. A FENPROF considera esta orientação correta e positiva, na medida em que vai ao encontro de reivindicações que tem vindo a apresentar de forma sistemática, tanto em sede sindical como no debate público sobre o futuro do ensino superior. Desde logo, o facto das IES não deverem estar sujeitas a constrangimentos políticos ou mercantis que ponham em causa os seus princípios de prossecução do interesse público, a relevância social da sua atividade, nem a liberdade académica ou a colegialidade das suas decisões. Portanto, assinala-se como positivo o facto de passar a haver a **garantia de compensação das IES** sempre que medidas legislativas venham a afetar negativamente os seus orçamentos, nomeadamente por redução de receitas ou aumento de despesa.

Contudo, conforme tem sido reiteradamente apontado pela FENPROF e por responsáveis de IES, os principais obstáculos à concretização da autonomia das IES continuam a ser o subfinanciamento crónico do sistema público de ensino superior e as restrições impostas pela Lei de Execução Orçamental. Sem financiamento público adequado e previsível, as instituições não conseguem planear devidamente a sua atividade, garantir condições dignas de funcionamento, investir na qualificação e na estabilidade laboral dos seus corpos docentes e investigadores, nem responder de forma estruturada às necessidades das suas comunidades académicas e/ou regionais ou às suas missões de serviço público.

Assim, a FENPROF insiste na reivindicação do **reforço do financiamento público às IES públicas**, de forma adequada às suas necessidades de funcionamento e desenvolvimento, e da criação, no domínio do direito público, de um **quadro legal que permita uma gestão mais ágil, mas também responsável e transparente**.

III.5. Sobre as carreiras dos docentes e investigadores

A FENPROF reafirma o entendimento de que a revisão legislativa em causa deve ter como propósito também a **melhoria das condições de trabalho dos docentes e investigadores**, em que se inclui o combate à precariedade laboral.

Assim, a FENPROF defende que o novo RJIES deve conter disposições que explicitamente reconheçam e reforcem a **existência de carreiras próprias para investigadores nas IES**. Portanto, a FENPROF considera que a alínea d) do artigo 40.º deve prever a existência não apenas de um corpo docente próprio, mas também de um corpo de investigadores próprio e adequado, em número e em qualificação, ao cumprimento da missão das IES quanto à investigação e à transferência de conhecimento de e para a sociedade e de e para a economia. Esta ideia constava já do projeto de alteração do RJIES apresentado pelo MECI a esta Federação em julho de 2025, pelo que a FENPROF não compreende, nem acompanha, o passo atrás dado pelo governo na importante senda da integração plena da atividade científica no funcionamento das IES.

Por outro lado, considera-se positivo o alargamento do **princípio de tenure para os investigadores** (artigo 50.º), que constitui um sinal de valorização profissional, estabilidade e reconhecimento do papel estrutural destes profissionais na missão das IES.

A Proposta de Lei n.º 30/XVII/1.^a do governo apresenta ainda várias omissões e indefinições que suscitam sérias reservas e preocupações à FENPROF. Desde logo, deixa de estar prevista qualquer definição legal quanto à **dimensão mínima dos corpos docentes e investigadores** (antigos artigos 47.º e 49.º), o que representa um retrocesso face ao regime atualmente em vigor e compromete a garantia de estabilidade, qualificação e equilíbrio dos recursos humanos das instituições. Esta indefinição é tanto mais grave quanto se reconhece a importância de manter um quadro permanente qualificado que assegure a continuidade das funções de ensino, investigação e ligação à sociedade. Por outro lado, esta matéria essencial é remetida para legislação especial que ainda não é conhecida (designadamente, as referidas nos números 1 dos artigos 47.º e 49.º), o que impede uma avaliação completa do modelo de carreira que se pretende instituir, tanto no plano do recrutamento como na organização e direitos das carreiras docentes e de investigação. Acresce que deverá ser definido um rácio mínimo de investigadores doutorados nos mapas de pessoal das IES que optem por se apresentar como instituições de investigação, para fins de acreditação dessas mesmas IES.

Levanta-se também uma dúvida significativa quanto ao futuro **papel dos especialistas nas IES**, atendendo à norma proposta para o novo número 3 do artigo 48.º que parece querer impedir a sua contratação para a carreira.

É ainda motivo de forte preocupação a possibilidade de **contratação a termo de docentes e investigadores** para dar cumprimento a atividades previstas no âmbito das missões e atribuições das IES públicas, constante do número 2 do artigo 121.º. Esta opção já provou que conduz a um agravamento da precariedade laboral, promovendo vínculos frágeis, desvalorizando o trabalho dos docentes e investigadores e afastando as instituições da sua responsabilidade de garantir quadros estáveis e qualificados.

A FENPROF considera que a dignificação das carreiras exige à redação do novo RJIES clareza legal, definição dos requisitos mínimos a satisfazer pelos corpos docentes e investigadores e garantias efetivas de estabilidade laboral, e não apenas a enunciação de princípios ainda dependentes de regulamentação futura. Neste contexto, a FENPROF também reclama ao governo urgência na preparação e discussão do **regime para o pessoal docente e de investigação do ensino superior privado**, previsto no artigo 53.º do articulado desde 2007 e que urge aprovar.

III.6. Sobre outros aspetos da proposta do governo

Parecendo positivo à FENPROF a criação da figura de **Provedor do Estudante**, julga-se que o cargo deve ser desempenhado apenas por individualidade externas de reconhecido mérito, com conhecimentos e experiência relevantes para o exercício da função, por forma a garantir-se a independência, a imparcialidade, a confidencialidade, a proteção de dados, o sigilo e a ausência de conflitos de interesses no tratamento e análise das queixas, reclamações, participações e petições apresentadas pelos estudantes. Assim, propõe-se que o número 2 do artigo 25.º-A seja reformulado para passar a conter apenas a alínea b) e que o seu número 4 seja eliminado.

Relativamente às medidas propostas com o pressuposto de combater a **endogamia académica**, considerando que os atuais níveis que assume resultaram de medidas do passado consequentes com a necessidade de crescimento e consolidação de corpos docentes qualificados nas IES que foram interrompidas pela revisão dos estatutos das carreiras docentes de 2007, a FENPROF tem muitas reservas quanto à eficácia da solução proposta, que pode provocar graves problemas quanto à eficácia dos investimentos realizados pelas IES na qualificação do seu pessoal docente e investigador para a execução dos seus planos estratégicos, pelo que se entende que não deve ser adicionado o

número 3 ao artigo 47.º nem o número 4 ao artigo 49.º. No entender desta Federação, a solução para este problema passa por melhorar os processos de recrutamento e promoção dos docentes e investigadores, desde logo tornando-os mais transparentes e frequentes, a par de um efetivo combate à precariedade laboral e do incentivo à mobilidade académica, sobretudo a nível internacional, ainda que por períodos de curta ou média duração.

A FENPROF manifesta também sérias reservas quanto à proposta de permitir a **acreditação de ciclos de estudo por agências estrangeiras**. Esta inovação levanta dúvidas relevantes quanto à sua conformidade com o quadro legal em vigor, nacional e europeu, bem como quanto às suas implicações para a confiança pública, a coesão e a qualidade do sistema de ensino superior português, já para não mencionar a inerente perda de soberania nacional para a execução de uma tarefa elementar que tem consequências estratégicas no ordenamento do território e do sistema científico e tecnológico nacional. A introdução de entidades acreditadoras externas, com critérios potencialmente divergentes ou menos exigentes, pode contribuir para acentuar lógicas concorrenciais desreguladas e comprometer a comparabilidade e o rigor das formações conferidas pelas IES portuguesas. Ainda que possa ter existido alguma discussão sobre esta matéria, a FENPROF entende que ela permanece insuficiente e carece de maior transparência e aprofundamento, envolvendo de forma efetiva os diversos agentes do setor. Por isso, a FENPROF considera que esta alteração não deve ser concretizada sem um debate público alargado e participado, que permita avaliar com rigor os riscos e as implicações de uma tal mudança estrutural. A posição da FENPROF é que a acreditação dos cursos e IES em Portugal tem de estar sujeita à tutela governativa e soberania nacionais, com prestação de contas escrutinável pelos cidadãos portugueses.

Por último, a FENPROF entende que, a par do apoio ao associativismo estudantil, previsto no artigo 21.º, a nova versão do RJIES deve prever num artigo próprio o apoio dado pelas IES ao **associativismo dos trabalhadores**, incluindo, obviamente, as atividades desenvolvidas pelas associações sindicais.

Lisboa, 30 de novembro de 2025

O Secretariado Nacional da FENPROF