



PARECER

ASSUNTO:

Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro que estabelece o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)

QUESTÃO COLOCADA:

Uma vez que a Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro prevê no seu artigo 185.º que a respetiva aplicação é objeto de avaliação cinco anos após a sua entrada em vigor e que tal avaliação não foi efetuada (ou, pelo menos concluída), questiona-se sobre se existem consequências legais para tal falta, bem como, se existem medidas legais para pressionar a avaliação da aplicação do diploma, podendo considerar-se que esta é obrigatória. Pretende-se saber, também, se efetuada a avaliação, o diploma terá que ser revisto.

INTRODUÇÃO

A Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro estabeleceu o Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (adiante RJIES).

Pode ler-se no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro que: “A presente lei estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior, regulando designadamente a sua constituição, atribuições e organização, o funcionamento e competência dos seus órgãos e, ainda, a tutela e fiscalização pública do Estado sobre as mesmas, no quadro da sua autonomia.”.

Ora, o artigo 185.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro dispõe que “**A aplicação da presente lei é objecto de avaliação cinco anos após a sua entrada em vigor.**” (negrito nosso).

Isto significa que em 2012 deveria ter-se iniciado o processo de avaliação da aplicação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.

Porém, volvidos doze anos tal avaliação encontra-se por fazer e os ajustamentos e alterações que se mostrem necessários fazer através da revisão do diploma não foram feitos.

DESENVOLVIMENTO DO TEMA

Atendendo ao carácter inovatório de muitos dos aspetos regulados pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (RJIES), designadamente, no que respeita às vantagens e desvantagens da adoção do regime fundacional que na data da aprovação do RJIES criou profunda discussão e discordância, a avaliação da aplicação da lei torna-se premente com vista à revisão do diploma.

Do mesmo modo, questões como os poderes de tutela, sistema binário do ensino

superior, entre muitas outras, implicavam não só a avaliação do diploma como, diga-se, **uma revisão profunda.**

Na verdade, as questões levantadas pela autonomia das Universidades e do Politécnico, a opção por dois sistemas de ensino superior, são questões que implicam profunda reflexão com vista à tal avaliação imposta pelo artigo 185.º do RJIES.

Tal avaliação há-de, depois, conduzir naturalmente às alterações que se mostrem necessárias introduzir por via legislativa.

Mal se compreende que num ordenamento jurídico em que as alterações, revisões e revogações legislativas são uma constante, o RJIES continue sem ser revisto quando tal revisão se mostra urgente. ▶

“Porém, volvidos doze anos tal avaliação encontra-se por fazer e os ajustamentos e alterações que se mostrem necessários fazer através da revisão do diploma não foram feitos.”





Ora, a avaliação da aplicação do diploma insere-se na função administrativa do Estado, competindo ao Ministério da Educação e Ciência, enquanto entidade que Tutela o Ensino Superior, providenciar que a mesma seja realizada.

Já quanto à revisão do diploma trata-se da função legislativa.

A questão que se coloca quanto à avalia-

tal avaliação seja efetivamente realizada.

Sendo certo que, tal avaliação, terá sido cometida ao Conselho Nacional de Avaliação que é um órgão consultivo que funciona junto do Ministério da Educação e Ciência, a verdade é que, a mesma não se mostra realizada.

A este nível há que concluir que, configurando o artigo 185.º do RJIES uma norma

“A verdade é que a revisão do RJIES há muito que devia ter sido efetuada, uma vez que independentemente de a avaliação da aplicação do diploma estar, ou não, realizada, é óbvio para todos os que vivem ou conhecem a realidade do ensino superior que a aplicação concreta do RJIES provocou enormes desvios naqueles que terão sido os objetivos do legislador.”

ção é a de saber, em suma, que mecanismos poderão ser utilizados para obrigar a que seja efetivamente realizada uma avaliação séria e atual da aplicação do RJIES que seja suficientemente rápida para que os resultados não se percam pelo decurso do tempo.

Note-se que a obrigatoriedade da avaliação nos parece óbvia, porquanto o artigo 185.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro se assume como norma imperativa¹.

De facto, basta atentar na redação introduzida pelo legislador que utilizou a seguinte formulação: “A aplicação da presente lei é **objeto de avaliação cinco anos após a sua entrada em vigor**”, portanto o legislador decidiu impor que tal avaliação fosse realizada. (sublinhado e negrito nosso).

Ora, a avaliação da aplicação do RJIES tinha em vista (tem) a revisão/alteração do diploma que se mostrasse pertinente à luz das conclusões a que se chegasse através da avaliação, bem como, as decorrentes obviamente do processo legislativo.

Certo é que, não existindo uma avaliação da aplicação do diploma completa e atual coloca-se a questão de saber como se pode pressionar ou mesmo impor que

imperativa, os docentes, as associações sindicais do setor (e até as instituições) podem apresentar pedidos (requerimentos) para que tal avaliação séria, atual e profunda seja realizada e, não o sendo poderão recorrer à via judicial, *maxime* à ação de condenação à prática do ato devido.

E, porque não dizê-lo também através do recurso à Intimação para Proteção de Direitos Liberdades e Garantias, cujos requisitos legais apertados têm sido, no entanto, generosamente interpretados e aplicados pela jurisprudência.

Certo é que, *in casu*, se afigura estarmos perante grave omissão por parte dos órgãos do governo responsáveis por providenciar que a avaliação seja efetuada.

E, ao falar em omissão há forçosamente que referir que os Órgãos/Ministério ou Ministérios responsáveis incorrem em responsabilidade civil².

A realização da avaliação terá, evidentemente como escopo a revisão do diploma, porquanto é consabido que se torna premente a revisão do RJIES não se compreendendo a demora em tal avaliação.

Deste modo, no caso concreto também



1
Norma imperativa – Norma legal que contém um preceito que se impõe directa e imediatamente aos sujeitos privados, sendo insusceptível de ser afastada por vontade destes. (Cfr. Ana Prata, Dicionário Jurídico, Volume I, 5.ª Edição Almedina, pág. 951).

2
O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, foi aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro.



a obrigação de proceder às revisões que se mostrem necessárias se assume como imperativa, isto é, como um verdadeiro ónus para os órgãos legislativos competentes.

A verdade é que a revisão do RJIES há muito que devia ter sido efetuada, uma vez que independentemente de a avaliação da aplicação do diploma estar, ou não, realizada, é óbvio para todos os que vivem ou conhecem a realidade do ensino superior que a aplicação concreta do RJIES provocou enormes desvios naqueles que terão sido os objetivos do legislador.

Muito provavelmente, alguns ficarão chocados ao ler que, na nossa perspetiva existe “um excesso de autonomia”, desde logo decorrente do escasso poder de intervenção da tutela.

Desde logo, a forma como as eleições dos **reitores** e **presidentes** são organizadas, quiçá, as mais das vezes conseguindo aqueles reitores e presidentes manobrar a composição dos conselhos gerais de forma a que, em vez de uma supervisão efetiva e

independente, os mesmos são órgãos amorfos ou mesmo a funcionar com a ingerência dos reitores ou presidentes da instituição desvirtuando, reduzindo ou mesmo eliminando o princípio da separação de poderes entre órgãos³.

Além disso, algo de errado foi sucedendo após a entrada em vigor do RJIES, bem como dos Estatutos das Carreiras nas versões de 2009⁴, sendo notório que atualmente não existe uma verdadeira carreira académica.

É visível o deficiente número de professores associados e catedráticos (ou coordenadores e coordenadores principais), assentando muitas instituições o seu funcionamento em termos de docência na contratação de docentes convidados com tudo o que isso implica em termos de precariedade, acarretando a desmotivação e o desinvestimento profissionais.

Estas realidades, conjugadas com o excesso de Regulamentos existentes em cada instituição, o deficiente e injusto sistema de



3

Nos termos do artigo 82.º do RJIES o Conselho Geral tem importantes competências, designadamente, nos termos da alínea e) do n.º1 “Apreciar os actos do reitor ou do presidente e do conselho de gestão.”

4

O ECDU foi alterado pelo DL n.º 205/2009, de 31 de agosto e Lei n.º 8/2010, de 13 de maio e o ECDESP pelo DL n.º 207/2009, de 31 de agosto e pela Lei n.º 7/2010, de 13 de maio.



avaliação de desempenho e os fracos poderes de intervenção da tutela, a par de muitos excessos cometidos nas contratações de docentes convidados, evidenciam que a avaliação da aplicação do RJIES só pode mostrar que existe uma premente necessidade de revisão da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

Pergunta-se o que se pode fazer para que a revisão seja uma realidade:

Forçar a que seja feita/concluída a avaliação de aplicação do diploma e, estando esta feita, o Governo deve apresentar à Assembleia da República propostas de lei com vista à revisão do diploma, sem prejuízo deste órgão de soberania tomar a iniciativa como lhe competirá após serem conhecidas as conclusões da avaliação.

Não o fazendo, poderão os docentes afetados e as associações sindicais, por exemplo, apresentar aos partidos políticos propostas de diplomas.

Note-se que mesmo estando a avaliação do RJIES a ser efetuada pelo Conselho Nacional de Educação, a verdade é que passaram já doze longos anos sobre a publicação e entrada em vigor da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

Mostra-se, pois, essencial que a avaliação da aplicação seja efetuada/concluída, seguindo-se com urgência para o processo de revisão do diploma, efetuando-se no quadro parlamentar as necessárias alterações.

Repare-se que o Governo pode (no caso, deve), no quadro das suas competências legislativas, elaborar decretos leis em matérias não reservadas à Assembleia da República ou apresentar-lhe propostas de lei⁵.

Ou seja, os órgãos de soberania com funções legislativas não podem eximir-se das suas competências **sob pena de serem responsabilizados, designadamente através de ações de responsabilidade civil**

“Mostra-se, pois, essencial que a avaliação da aplicação seja efetuada/concluída, seguindo-se com urgência para o processo de revisão do diploma, efetuando-se no quadro parlamentar as necessárias alterações.”

fundadas na omissão de legislar.

Em conclusão, a avaliação da aplicação do Regime Jurídico do Ensino Superior é obrigatória porque inserta em norma legal com carácter imperativo.

Deste modo, não sendo efetuada a referida avaliação poderão ser utilizados diversos mecanismos, designadamente judiciais como a ação de condenação à prática do ato devido.

Quanto à revisão do diploma, constando-se, através da avaliação, que é necessário desencadear os necessários mecanismos de revisão legislativos, o Governo tem o ónus de os desencadear quer apresentando à Assembleia da República projetos de lei quer fazendo publicar os Decretos-Leis, em matérias não reservadas à Assembleia da República⁶.

Salienta-se, ainda, que os docentes e associações sindicais poderão apresentar queixas à Provedoria de Justiça, bem como, reivindicar junto dos partidos políticos com assento parlamentar que apresentem as necessárias propostas legislativas e outras medidas de pressão junto dos órgãos de soberania, quer junto da comunicação social.

Este é s.m.o. a nossa posição

A Advogada,
Celeste Cardoso •



5
Cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa.

6
Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição da República Portuguesa