

Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras

Universidade Aberta

RELATÓRIO N.º 8/2021 - ARF

2ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo N.º 13/2020 – ARF– 2ª Secção

Apuramento de Responsabilidades Financeiras na Universidade Aberta

Julho de 2021

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	3
1.1. ÂMBITO E OBJETIVO.....	3
1.2. LIMITES E CONDICIONANTES	5
1.3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	5
2. ENQUADRAMENTO DA UNIVERSIDADE ABERTA.....	5
3. DOS FACTOS.....	7
4. DO DIREITO	8
5. FACTOS SUPERVENIENTES	12
6. CONCLUSÕES.....	13
7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	13
8. DECISÃO	13

SIGLAS

CG	Conselho de Gestão
DRC	Delegação Regional de Coimbra
DRP	Delegação Regional do Porto
I&D	Investigação & Desenvolvimento
ICI	Instituto Coordenador de Investigação
IES	Instituições de Ensino Superior
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
RJIES	Regime Jurídico das IES
UAb	Universidade Aberta
UALV	Unidade para a Aprendizagem ao Longo da Vida

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Qualificação Académica
Equipa de Auditoria		
Helena Fragoso	Inspetora	Licenciatura em Direito
Henrique Pousinha	Inspetor	Mestrado em Direito
Ana Trigo	Técnica Superior	Licenciatura Contabilidade e Administração Pública
Coordenação da Equipa		
Teresa Maduro	Auditora-Chefe	Licenciatura em Gestão
Coordenação Geral/Supervisão		
Conceição Botelho dos Santos	Auditora-Coordenadora	Licenciatura em Gestão de Empresas

1. INTRODUÇÃO

1.1. ÂMBITO E OBJETIVO

1. O presente Relatório dá conta da auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras direcionada aos suplementos remuneratórios pagos a titulares de cargos de gestão na Universidade Aberta (UAb), por equiparação aos previstos no respetivo Regime consagrado no Decreto-Lei n.º 388/90¹, de 10 de dezembro, com vista a identificar as situações suscetíveis de configurarem a prática de infrações financeiras na sua aplicação, entre 1 de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2019.
2. O Tribunal de Contas tem vindo a identificar desconformidades na aplicação daquele Regime nas Instituições de Ensino Superior (IES), mesmo após ter condenado responsáveis na reposição de suplementos indevidos (Sentença n.º 5/2018 e Acórdão n.º 10/2018²), indiciando a possibilidade de ocorrência em mais IES com risco de prejuízo para o erário público. Com vista à sua melhor identificação, o Tribunal realizou a auditoria a que se refere o Relatório n.º 2/2021³ (abrangeu 34 IES, entre 2009 e 2019), do qual se destaca:
 - a) O Regime de suplementos, mantido inalterado há trinta anos, está desatualizado face à profunda evolução das IES, nomeadamente após a publicação do atual Regime Jurídico das IES (RJIES), aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, não se coadunando sequer com alguns dos seus normativos (*e.g.* conceitos, designações e atribuições cometidas a alguns órgãos de governo e de gestão);
 - b) Ainda não foi fixado, por decreto-lei, o regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES e das suas unidades orgânicas, como previsto no artigo 107.º do RJIES;
 - c) O quadro legal vigente tem gerado dificuldades e desconformidades na aplicação do Decreto-Lei n.º 388/90, consubstanciadas na equiparação de cargos de gestão de unidades orgânicas (de investigação, de cariz administrativo e outras) aos de unidades de ensino com a atribuição de suplementos por valor superior, ou não previstos legalmente;
 - d) As situações identificadas como passíveis de desconformidade são objeto de processos autónomos de apuramento de responsabilidades financeiras, por IES;
 - e) O Tribunal recomendou ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior que:
 - Providenciasse pela fixação, por decreto-lei, do regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES, em cumprimento do artigo 107.º do RJIES;
 - Caso entendesse reservar para momento ulterior a fixação deste regime remuneratório, que providenciasse pela revisão do regime de suplementos remuneratórios previsto no

¹ Aprova o regime de suplementos para os titulares dos cargos de gestão de estabelecimentos de ensino superior.

² Proferidos pela 3.ª Secção do Tribunal de Contas, em que foram condenados os responsáveis do Instituto Politécnico de Santarém na reposição das quantias autorizadas e pagas a título de suplementos remuneratórios sem enquadramento legal, por, à luz do conceito de “pagamentos indevidos”, ter ocorrido lesão para o erário público na sequência da violação das normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas (cfr. artigo 59º, n.º 4, e artigo 65º, n.º 1, alínea b), parte final, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas)).

³ Aprovado em 28 de janeiro de 2021. Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2021/rel002-2021-2s.pdf>.

Decreto-Lei n.º 388/90 no sentido de serem ultrapassadas as desconformidades identificadas pela auditoria.

3. A ação a que respeita o presente Relatório foi, assim, desencadeada como perspetivado no Relatório n.º 2/2021 de reservar para processos autónomos de apuramento de responsabilidades financeiras, por IES, a concreta e detalhada evidência das eventuais infrações financeiras indiciadas.
4. Entretanto, considerando que o Decreto-Lei n.º 388/90 se encontra desatualizado e potencia dificuldades na sua interpretação, foi publicado o Decreto-Lei n.º 27/2021, de 16 de abril (entrada em vigor a 17 de abril), do qual se destaca:
 - a) Promove o alargamento do âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 388/90 a dirigentes de instituições de Investigação e Desenvolvimento (I&D) ou outras unidades orgânicas das IES, ainda que não autónomas, desde que previstas nos estatutos da IES, que passam a ter direito ao suplemento devido pelo exercício das funções a que sejam equiparados por via estatutária (cfr. disposições conjugadas aditadas ao artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 constantes da alínea j) do n.º 1 e do n.º 5);
 - b) Consagra uma norma transitória material aplicável a situações pré-existentes, determinando a atribuição do suplemento pelas funções exercidas entre o momento da tomada de posse e 17 de abril de 2021: i) a dirigentes de instituições de I&D ou outras unidades orgânicas, com ou sem autonomia, enunciadas nos estatutos da IES quando prevista em regulamentação orgânica interna ou quando o conselho geral, ou o conselho de gestão, a tenha considerado justificada (n.º 1 do artigo 8.º); ii) a dirigentes de outras unidades, cujos objetivos, funções e dimensões tenham sido considerados justificáveis pelos órgãos competentes da IES, ainda que sem previsão estatutária da equiparação de funções (n.º 2 do artigo 8.º).
5. O Decreto-Lei n.º 27/2021 procura, assim, corresponder à opção formulada na segunda recomendação do Tribunal. Por um lado, fornece enquadramento legal futuro para suplementos atribuídos a dirigentes de instituições de I&D ou unidades orgânicas, com ou sem autonomia, previstas nos estatutos da IES e, por outro, ressalva excecionalmente situações constituídas anteriormente a 17 de abril de 2021, desde que cumpram os requisitos estabelecidos nos n.ºs. 1 ou 2 do artigo 8.º.
6. Salienta-se, no entanto, que o Decreto-Lei n.º 388/90 permanece por adequar à luz do RJIES, o que suscita a necessidade de apreciação global ulterior.
7. Assim, atendendo a que o contexto que desencadeou a ação a que respeita este Relatório se alterou por via do Decreto-Lei n.º 27/2021, este é o primeiro de seis Relatórios do Tribunal de Contas (Sede) sobre apuramento de responsabilidades financeiras relacionadas com o pagamento de suplementos remuneratórios nas IES do Continente antes da publicação deste diploma.
8. Em virtude da atual situação pandémica por COVID-19, os trabalhos de auditoria não tiveram a expansão usual junto da UAb que, em resultado de uma análise mais aprofundada, podem evidenciar outras situações conexas a suscitar a necessidade de apuramento de responsabilidades financeiras.

1.2. LIMITES E CONDICIONANTES

9. Os trabalhos de auditoria foram realizados quando o país vive uma situação pandémica por COVID-19 (SARS-CoV2), no decurso de sucessivos estados de emergência e de calamidade, tendo sido adotados procedimentos de auditoria suficientes e apropriados de modo a minimizar o trabalho junto da UAb.
10. A identificação de situações em que foram pagos suplementos remuneratórios aos titulares de cargos de gestão, por equiparação aos que se encontram previstos no Decreto-Lei n.º 388/90, resultou do reporte e dos elementos fornecidos pela UAb. Para a sua apreciação, tomaram-se como referências a Sentença n.º 5/2018 e o Acórdão n.º 10/2018, proferidos pela 3.ª Secção do Tribunal de Contas.
11. Apesar da situação inopinada, cumpre assinalar que a UAb respondeu pronta e eficazmente às solicitações que lhe foram endereçadas.

1.3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

12. Em cumprimento do princípio do contraditório, a Juíza Relatora determinou o envio do Relato, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo, à UAb e a todos os intervenientes nos factos apurados. As pronúncias apresentadas no essencial alegam que:
 - (i) O RJIES assegura a diversidade de organização institucional às IES, permitindo-lhes optar pelas formas que considerem mais adequadas à concretização da sua missão em função das suas especificidades, através dos estatutos e regulamentos;
 - (ii) O pagamento de suplementos remuneratórios aos diretores do Instituto Coordenador de Investigação, das Delegações Regionais do Porto e de Coimbra e da Unidade para a Aprendizagem ao Longo da Vida se enquadra na alínea d) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90: «*Dirigente, com funções similares às referidas na alínea anterior, de unidade estrutural equivalente à prevista (...)*».

Pelo Despacho n.º 205/R/2020, de 18 de novembro (dia subsequente ao da notificação do Relato) a Reitora da UAb determinou a suspensão imediata do pagamento dos suplementos remuneratórios em causa.

13. Os efeitos decorrentes das alegações deduzidas quanto às situações de eventual responsabilidade financeira identificadas no Relato ficaram, em regra, prejudicados pela publicação do Decreto-lei n.º 27/2021.

2. ENQUADRAMENTO DA UNIVERSIDADE ABERTA

14. A UAb detém a natureza de pessoa coletiva de direito público e constitui uma instituição de ensino superior universitário com sede em Lisboa e delegações nas cidades do Porto e de Coimbra. Os seus Estatutos foram homologados pelo Despacho normativo n.º 65-B/2008, de 22 de dezembro, e alterados pelo Despacho normativo n.º 11/2015, de 25 de junho.
15. De acordo com os Estatutos, o governo da UAb é exercido pelo conselho geral, pelo reitor e pelo conselho de gestão (CG), salientando-se que:
 - a) O reitor constitui o órgão superior de governo, é transitoriamente substituído pelo vice-reitor que designar e, durante a vacatura do cargo, é substituído interinamente. Compete-lhe,

nomeadamente: orientar e superintender na gestão administrativa e financeira; nomear os diretores dos departamentos; nomear o diretor do Instituto Coordenador da Investigação; exonerar os diretores das unidades orgânicas; nomear e exonerar os diretores das delegações; nomear e exonerar o administrador e os dirigentes dos serviços; homologar os regulamentos aprovados pelas unidades orgânicas⁴;

- b) O CG é composto por cinco membros: reitor, que preside; vice-reitor; administrador; dois professores ou investigadores. Compete-lhe conduzir a gestão administrativa, patrimonial e financeira e a gestão dos recursos humanos, podendo delegar nos diretores das unidades orgânicas e nos dirigentes dos serviços as competências consideradas necessárias a uma gestão mais eficiente. Ao administrador cabe a gestão corrente⁵.
16. A UAb estrutura-se em unidades orgânicas, em outras unidades estruturais e em serviços, estabelecendo os Estatutos⁶ que: i) as unidades orgânicas são os departamentos e o Instituto Coordenador da Investigação (até à extinção deste, em 25 de junho de 2015⁷); ii) os serviços desconcentrados integram os serviços da UAb.
17. A estrutura orgânica, nuclear e flexível, da UAb, foi ajustada ao longo dos anos através dos Estatutos e do Regulamento da Estrutura Orgânica (doravante Regulamento)⁸, sendo que:
- a) As unidades orgânicas compreendem:
- Quatro departamentos que consistem em estruturas permanentes de organização científico-pedagógica, vocacionados para a criação, transmissão e difusão da cultura, dos saberes, das artes, da ciência e tecnologia. Têm autonomia científica, pedagógica e administrativa e a sua estrutura integra o plenário, o diretor (mandato de dois anos até ao máximo de oito) e o conselho coordenador⁹;
 - O Instituto Coordenador da Investigação (ICI), até 25 de junho de 2015¹⁰, que consistia numa estrutura permanente com a gestão e coordenação da investigação da UAb. As suas atividades eram coordenadas e dirigidas, respetivamente, por uma comissão científica e por um diretor nomeado pelo reitor, por um período de dois anos, renovável até ao máximo de oito¹¹.

⁴ Cfr. artigos 25.º, 36.º, 37.º (alíneas e), i), k), m), n) e s)) e 43.º dos Estatutos.

⁵ Cfr. artigos 46.º e 47.º para o CG e 48.º e 49.º para o Administrador, todos dos Estatutos.

⁶ Cfr. artigo 17.º dos Estatutos.

⁷ Extinto por força da revogação dos artigos 60.º a 63 dos Estatutos pelo Despacho normativo n.º 11/2015.

⁸ Regulamento n.º 393/2009, de 30 de setembro (alterado pelo Despacho n.º 13440/2010, de 3 de agosto e pelo Despacho n.º 8889/2011 que o republicou), revogado pelo Regulamento n.º 489/2014, de 30 de outubro; Regulamento n.º 570/2015, de 20 de agosto, que procedeu à revisão deste último e à sua republicação.

⁹ Departamentos: Ciências e Tecnologia; Ciências Sociais e de Gestão; Educação e Ensino a Distância; Humanidades (cfr. artigos 51.º, 52.º, 54.º e 57.º dos Estatutos).

¹⁰ Pelo Regulamento n.º 489/2014, revisto e republicado pelo Regulamento n.º 570/2015, foi criado o Gabinete de Apoio a Projetos de Investigação e Desenvolvimento, como um serviço da estrutura orgânica flexível, que promove e acompanha os projetos de natureza institucional e os projetos de investigação científica sediados nos centros e polos de investigação.

¹¹ Cfr. artigos 60.º e 61.º dos Estatutos.

- b) As outras unidades organizacionais são estruturas de organização e gestão de recursos específicos em áreas estratégicas para a UAb, nos termos do Regulamento, equiparáveis às unidades orgânicas¹², destacando-se, de entre elas:
- A Unidade para a Aprendizagem ao Longo da Vida (UALV)¹³, não especificada nos Estatutos, com a missão de organizar e gerir recursos específicos em áreas vocacionadas para a criação, o desenvolvimento e a oferta de programas e cursos de aprendizagem ao longo da vida, em articulação com os departamentos. Funciona na direta dependência e sob coordenação do reitor e o seu diretor é equiparado, por via do Regulamento, a diretor de departamento, caso seja professor ou investigador¹⁴.
- c) Os serviços apoiam o reitor e os demais órgãos de governo¹⁵, destacando-se, de entre eles:
- As delegações que são serviços desconcentrados de coordenação territorial e competência geral que, de acordo com os Estatutos, nomeadamente apoiam e supervisionam as atividades de extensão académica e de formação de interesse local e regional que decorram na sua área geográfica de intervenção. São dirigidas por um professor doutorado, estatutariamente equiparado a diretor de departamento, nomeado pelo reitor por um período de dois anos, renovável até ao máximo de oito¹⁶. Existem Delegações Regionais nas cidades do Porto (DRP) e de Coimbra (DRC).

3. DOS FACTOS

18. Com enquadramento na alínea d), n.º 1, artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, aos titulares dos cargos de diretor do ICI, UALV, DRC e DRP foi pago o suplemento remuneratório mensal de 28% da remuneração base que é atribuído ao titular do cargo de gestão de dirigente com funções similares às de diretor ou presidente do conselho diretivo de unidade estrutural equivalente a estabelecimento de ensino superior, em IES não organizada estatutariamente em estabelecimentos¹⁷.
19. Entre 1 de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2019, a UAb teve uma despesa de 129 968,71 € com o pagamento dos suplementos aos diretores das unidades e serviços, com a discriminação seguinte:
- | | |
|---|-------------|
| ▪ Pagamento de suplemento ao diretor do ICI: | 11 658,40 € |
| ▪ Pagamento de suplemento ao diretor da UALV: | 13 464,99 € |
| ▪ Pagamento de suplemento ao diretor da DRP: | 60 814,62 € |
| ▪ Pagamento de suplemento ao diretor da DRC: | 44 030,70 € |

¹² Cfr. artigos 18.º a 21.º do Regulamento n.ºs 393/2009 (alterado e republicado em 2010 e 2011) e artigos 14.º a 17.º dos Regulamentos n.ºs 489/2014 e 570/2015.

¹³ As normas gerais de organização e de funcionamento da UALV constam do Regulamento n.º 738/2010, de 17 de setembro.

¹⁴ Cfr. artigos 21.º e 42.º do Regulamento n.º 393/2009 (alterado e republicado em 2010 e 2011) e artigos 14.º a 17.º e 62.º dos Regulamentos n.ºs 489/2014 e 570/2015.

¹⁵ Até 30 de outubro de 2014, a UAb dispunha de serviços centrais e serviços desconcentrados (cfr. artigo 22.º do Regulamento n.º 393/2009 (alterado e republicado em 2010 e 2011)) e, a partir de 31 de outubro de 2014, de serviços permanentes, serviços flexíveis e serviços desconcentrados (cfr. artigo 18.º dos Regulamentos n.ºs 489/2014 e 570/2015).

¹⁶ Cfr. artigo 72.º dos Estatutos.

¹⁷ Em 30 de julho de 2014, o CG conferiu ao titular do cargo de diretor da DRC o direito a acumular o suplemento com o que lhe era devido pelo exercício do cargo de pró-reitor, com o limite imposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 388/90 (os suplementos remuneratórios são cumuláveis, mas a sua soma não pode exceder o limite de 40% da remuneração-base do beneficiário).

4. DO DIREITO

20. O Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, consagra o regime de suplementos remuneratórios para os titulares dos cargos de gestão de estabelecimentos de ensino superior que consiste numa percentagem (28%, 23% e 17%) da remuneração base mensal (Quadro 1), considerado nos subsídios de Natal e de férias e nas pensões de aposentação e cumulável¹⁸.
21. A atribuição de tais suplementos decorre do acréscimo de responsabilidade e dedicação no exercício de cargos de gestão pelos seus titulares e da necessidade de uma compensação remuneratória face ao acréscimo de esforço, de empenhamento e de sacrifício que acompanham a assunção de cargos de gestão nas IES, como reafirmado no preâmbulo do diploma.

Quadro 1 – Suplementos remuneratórios previstos no Decreto-Lei n.º 388/90

Previsão legal artigo 2.º	Descrição	% da remuneração base mensal*
nº 1, al. a) e nº 2	Pró-reitor	28%
nº 1, al. b) e nº 2	Presidente de estabelecimento de ensino superior universitário não integrado em universidade	
nº 1, al. c) e nº 2	Diretor, presidente do conselho diretivo ou presidente da comissão instaladora de estabelecimento de ensino superior	
nº 1, al. d) e nº 2	Dirigente, com funções similares às referidas na alínea anterior, de unidade estrutural equivalente à prevista nessa alínea em instituição de ensino superior não organizada estatutariamente em estabelecimentos	
nº 1, al. e) e nº 2	Presidente do conselho científico de instituição ou estabelecimento de ensino superior, bem como de unidade estrutural referida na alínea d)	23%
nº 1, al. f) e nº 3	Presidente do conselho pedagógico de instituição ou estabelecimento de ensino superior, bem como de unidade estrutural referida na alínea d)	
nº 1, al. g) e nº 4	Subdiretor e vice-presidente ou vogal do conselho diretivo de estabelecimento de ensino superior que, nos termos estatutários, exerça funções equivalentes às de subdiretor ou vice-presidente	17%
nº 1, al. h) e nº 4	Vogal de comissão instaladora de estabelecimento de ensino superior	
nº 1, al. i) e nº 4	Dirigente de laboratório, instituto, museu, centro ou observatório que esteja previsto nos estatutos de instituição de ensino superior e tenha objetivos, funções e dimensão que o senado ou o conselho geral considere justificar a atribuição de um suplemento pela sua gestão	

*Correspondente ao índice 100 das escalas salariais das carreiras dos docentes universitários e do ensino superior politécnico.

22. No entanto, o quadro institucional vigente à data da publicação do Decreto-Lei n.º 388/90 sofreu uma profunda alteração com a publicação da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que aprovou o atual RJIES, como referido no Relatório de Auditoria n.º 2/2021.
23. Desde logo, e no que respeita às universidades e institutos universitários, foi alterada substancialmente a forma de governo das IES, cujos órgãos são agora o conselho geral, o reitor e o conselho de gestão¹⁹. As suas unidades orgânicas são, designadamente:
- Unidades de ensino ou de ensino e investigação, designadas escolas;
 - Unidades de investigação (centros, laboratórios, institutos, ou outra denominação apropriada);
 - Bibliotecas, museus e outras.

¹⁸ Cfr. artigo 2.º, nº 2, e artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 388/90. O diploma foi complementado pelo Decreto-Lei n.º 65/2016, de 21 de outubro, que, pelo exercício do cargo de pró-presidente de instituto politécnico, estabelece um suplemento remuneratório, pago em 12 mensalidades, de valor correspondente a 376,47 € (cfr. artigo 3.º, nº 2).

¹⁹ Cfr. artigo 77.º do RJIES. O senado, por exemplo, é agora um órgão de consulta obrigatória do reitor e, portanto, sem as atribuições deliberativas de então.

24. Com o RJIES também se clarificou o conceito de “*estabelecimento de ensino superior*” (abrange “universidade”, “faculdade”, “instituto superior”, “instituto universitário”, “escola superior” e outras expressões)²⁰ e ampliou-se o conceito de “*instituição de ensino superior*” (considera todas as tipologias de instituições, onde cabem, além das universidades e dos institutos universitários, todas as “outras”)²¹.
25. Assim, apesar do RJIES assegurar às IES a diversidade de organização institucional, no quadro da sua autonomia, a atribuição do suplemento remuneratório apenas é permitida aos cargos de gestão tipificados no Decreto-Lei n.º 388/90, na sua versão original, onde não se enquadram os cargos de diretor do ICI, UALV, DRP e DRC.
26. Neste contexto, referem-se as equiparações estabelecidas pelos Estatutos, pelo Regulamento e por despacho tanto ao nível dos cargos de gestão como das unidades e serviços da UAb (Quadro 2).

Quadro 2 – Equiparação de cargos, unidades e serviços

Cargo	Unidade Serviços		Previsão estatutária e regulamentar de equiparação	Resultado
Diretor	ICI	Unidade orgânica	Estatutos (artigo 50.º, n.º 1): são unidades orgânicas, o ICI e os departamentos	<p style="text-align: center;">Diretor de Departamento ↓</p> <p>Dirigente com funções similares às de diretor ou presidente do conselho diretivo de unidade estrutural equivalente a estabelecimento de ensino superior, em IES não organizada estatutariamente em estabelecimentos (alínea d), n.º 1, artigo 2.º do DL n.º 388/90)</p>
Diretor	UALV	Unidade organizacional	Regulamento de 2009 (artigo 44.º, n.º 2), atualização em 2011 (artigo 18.º, n.º 1), Regulamentos de 2014 e 2015 (artigo 14.º, n.º 1): unidade organizacional equiparada a unidade orgânica Regulamento de 2009, (artigo 44.º, n.º 2), atualização em 2011 (artigo 42.º, n.º 2), Regulamentos de 2014 e 2015 (artigo 62.º, n.º 2): diretor de unidade organizacional equiparado a diretor de departamento Despachos n.ºs 23538/2009 e 4006/2014: nomeação do diretor equiparado a diretor de departamento	
Diretor	DRP	Serviço desconcentrado	Estatutos, art.º 72.º, n.º 4: delegações dirigidas por um professor doutorado equiparado a diretor de departamento	
Diretor	DRC	Serviço desconcentrado		

27. Resulta, assim, evidente, que:

a) Em matéria de cargos de gestão:

- São os Estatutos que estabelecem que as delegações (i.e. DRP e DRC), serviços desconcentrados da UAb, são dirigidas por um professor doutorado equiparado a diretor de departamento, nada referindo quanto aos diretores do ICI e da UALV;
- É o Regulamento que estabelece que os diretores das unidades organizacionais, onde se enquadra a UALV, são equiparados a diretores de departamento, caso sejam professores ou investigadores. Também os Despachos de nomeação do diretor da UALV referem que o cargo é equiparado a diretor de departamento;

b) Em matéria de unidades e serviços:

- São os Estatutos que estabelecem que o ICI é uma unidade orgânica, como os departamentos;

²⁰Cfr. artigo 10.º, n.º 3, do RJIES. Sendo apenas admissíveis as que transmitam a ideia de nelas ser ministrado ensino superior. Os conceitos de “cargo de gestão”, “estabelecimento de ensino superior universitário não integrado em universidade”, “instituição de ensino superior” e “estabelecimento de ensino superior” constantes no Decreto-Lei n.º 388/90 decorrem das leis de autonomia das IES vigentes à época.

²¹Cfr. artigo 5.º do RJIES. As escolas de universidades designam-se faculdades ou institutos superiores, ou outra denominação apropriada, nos termos dos estatutos (cfr. artigo 13.º, n.º 4, do RJIES).

- É o Regulamento que equipara as unidades organizacionais, onde se enquadra a UALV, a unidades orgânicas.
28. Em síntese, constata-se que, por via dos Estatutos ou do Regulamento, com a equiparação dos diretores das unidades e serviços a diretores de departamento, ou com a equiparação das unidades organizacionais a unidades orgânicas, que incluem os departamentos, resultou, na prática, a equiparação dos diretores do ICI, UALV, DRP e DRC a diretores de departamento e, ainda, o pagamento de suplemento remuneratório.
 29. Em consequência, a UAb pagou aos diretores do ICI, UALV, DRP e DRC o suplemento remuneratório mensal de 28% da remuneração base, estabelecido na alínea d), n.º 1, artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, que é atribuído ao titular do cargo de gestão de dirigente com funções similares às de diretor ou presidente do conselho diretivo de unidade estrutural equivalente a estabelecimento de ensino superior, em IES não organizada estatutariamente em estabelecimentos.
 30. Ora, a tipificação dos destinatários dos suplementos pelo exercício das funções de gestão, que decorre da enumeração taxativa a que se refere o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, é exaustiva quanto à indicação dos titulares dos cargos que podem auferir suplementos.
 31. No entanto, como se constata, os diretores do ICI, UALV, DRP e DRC não se enquadravam nesse elenco taxativo, pelo que o Decreto-Lei n.º 388/90 não constituía base legal para a atribuição de suplementos remuneratórios a esses diretores.
 32. Sublinha-se que, sobre este assunto, o Tribunal de Contas já se pronunciou no sentido de só poderem beneficiar de suplemento remuneratório os titulares dos cargos de gestão, expressa e taxativamente, elencados no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90. Referiu ainda que os órgãos das IES ou dos estabelecimentos de ensino superior não dispõem de competência para atribuir suplementos remuneratórios a titulares de cargos de gestão não tipificados no Decreto-Lei n.º 388/90²².
 33. Acresce que a lei constitui a única fonte dos suplementos remuneratórios, como decorre do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro²³ e do n.º 6 do artigo 159.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (com as alterações subsequentes)²⁴, como também resultava do n.º 7 do artigo 73.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro²⁵, vigente no início do período a que respeitam os factos.

²² Cfr. ponto 3 do sumário do Acórdão da 3ª S. do Tribunal de Contas: «3-Os conselhos de administração e de gestão das instituições de ensino superior não têm competências para atribuição (...) de suplementos remuneratórios, os quais devem estar previstos e regulamentados por lei, sendo proibida a atribuição de quaisquer outras regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório que acresçam às componentes remuneratórias previstas legalmente».

²³ Disciplina a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório dos titulares de órgãos de gestão dos serviços e fundos autónomos. Artigo 3.º, n.º 1: “O sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração ou de gestão e restante pessoal das entidades referidas no artigo anterior é composto pela remuneração principal, respetivos suplementos, prestações sociais e subsídio de refeição, desde que previstos na lei ou em instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho”.

²⁴ Artigo 159º, n.º 6: “Os suplementos remuneratórios são criados por lei, podendo ser regulamentados por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho”.

²⁵ Definia e regulava os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, tendo sido revogada pela Lei 35/2014. Artigo 73.º, n.º 7 da LTFP: “Com observância do disposto nos números anteriores, os suplementos remuneratórios são criados e regulamentados por lei e ou no caso das relações jurídicas de emprego público constituídas por contrato, por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho”.

34. Assim, atento o princípio da legalidade, a previsão de atribuição desses suplementos apenas poderá decorrer da lei, não podendo, pois, os suplementos ser criados por qualquer outra via designadamente por estatutos.
35. Foi, aliás, nesse sentido, que o Tribunal de Contas se pronunciou referindo que, face ao princípio da legalidade, a previsão de atribuição dos suplementos remuneratórios apenas pode decorrer da lei, não sendo possível conferir outras regalias ou benefícios que acresçam às componentes remuneratórias previstas legalmente²⁶.
36. Também o Tribunal Central Administrativo Norte referiu que as IES não podem desvirtuar as regras legalmente estabelecidas relativas a suplementos remuneratórios, podendo, se for caso disso, as entidades tutelares, exercer os seus poderes²⁷.
37. Quanto, em concreto, à realização de despesas a título de suplementos remuneratórios, constata-se que não foi observado o princípio orçamental contido na alínea a) do n.º 6 do artigo 42º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto²⁸, segundo o qual nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que sejam respeitadas as normas legais aplicáveis.
38. Face ao exposto, os órgãos da UAb não podiam ter autorizado a despesa e o pagamento de suplementos remuneratórios aos diretores do ICI, UALV, DRP e DRC em consequência da equiparação que os Estatutos e o Regulamento estabeleceram entre o cargo desses diretores com o cargo de diretor de departamento e entre as unidades (ICI, UALV) e serviços (DRP e DRC) com os departamentos.
39. Consequentemente, o pagamento de suplementos remuneratórios aos diretores do ICI, UALV, DRP e DRC, por equiparação aos cargos tipificados no Decreto-Lei n.º 388/90, violava o princípio da legalidade e o princípio orçamental segundo o qual nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que sejam respeitadas as normas legais aplicáveis.
40. Após a notificação do Relato, a Reitora da UAb determinou a suspensão do pagamento dos suplementos remuneratórios em causa através do Despacho n.º 205/R/2020, de 18 de novembro.

²⁶ Cfr. ponto 4 do sumário do Acórdão n.º 10/2018: “4. Em face do princípio da legalidade, a previsão de atribuição desse suplemento remuneratório também não poderá decorrer dos Estatutos (...) ou do Regulamento (...)”.

²⁷ Cfr. Acórdão de 4 de outubro de 2017: «[a] autonomia garantida às Instituições do Ensino Superior pelo Artº 11º do RJIES, não desvirtua, naturalmente, a necessidade das mesmas se conformarem com as leis da República. Com efeito, a assegurada autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado, não permite que as Instituições do Ensino Superior fixem os vencimentos, designadamente dos seus docentes, em face do que, por idêntica razão, não poderão desvirtuar as regras legalmente estabelecidas, quer face a suplementos remuneratórios, quer relativamente a horas extraordinárias, podendo, se for caso disso, as entidades tutelares, exercer os seus poderes».

²⁸ Lei de Enquadramento Orçamental (LEO-2001), em vigor à época dos factos, com as alterações subseqüentes, alínea a) do n.º 6 do artigo 42º: “nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que (...) o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis”. A LEO-2001 foi, entretanto, revogada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, entrando em vigor, a partir de 1 de abril de 2020, os seus artigos 3.º e 20.º a 76.º (cfr. alteração introduzida pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto).

5. FACTOS SUPERVENIENTES

41. O Decreto-Lei n.º 27/2021, de 16 de abril, veio, entretanto, alterar o Decreto-Lei n.º 388/90 e, em relação às situações pré-existentes, consagrar uma norma transitória material (artigo 8.º). Por força desta norma, são devidos suplementos aos dirigentes de instituições de I&D, ou outras unidades orgânicas, ainda que não autónomas, quando previstas nos estatutos da IES, desde que a atribuição estivesse consagrada em regulamentação orgânica interna ou o conselho geral, ou o conselho de gestão, a tivesse considerado justificável, e aos dirigentes de outras unidades cujos objetivos, funções e dimensão tenham sido consideradas justificáveis pelos órgãos competentes mesmo sem equiparação estatutária de funções, desde a respetiva tomada de posse até 17 de abril de 2021.
42. Assim, admite-se que os pagamentos dos suplementos remuneratórios aos dirigentes autorizados pelo Conselho de Gestão possam ficar abrangidos por aquela norma, num contexto muito específico de norma transitória, uma vez que:
 - O ICI era uma unidade orgânica prevista estatutariamente, extinta em 2015;
 - A UALV é uma unidade organizacional não prevista nos estatutos, mas no seu Regulamento procedeu-se à sua equiparação a unidade orgânica e à equiparação do seu diretor a diretor de departamento;
 - As Delegações de Coimbra e do Porto são serviços desconcentrados de coordenação territorial e competência geral estatutariamente previstos.
43. Neste contexto, as questões suscitadas em sede de Relato relacionadas com a legalidade dos pagamentos dos suplementos remuneratórios e o eventual indício de infrações financeiras foram afastadas pela norma transitória contida no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 27/2021.
44. Das demais alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 27/2021 destaca-se o aditamento da alínea j), ao n.º 1, e do n.º 5, ao artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, através da qual foi alargado o âmbito de aplicação do Regime de suplementos aos dirigentes de instituições de I&D ou outras unidades orgânicas da IES, ainda que não autónomas, quando previstas nos seus estatutos e o exercício das funções seja equiparado por via estatutária.
45. Com este aditamento ao Decreto-Lei n.º 388/90, apenas têm direito a suplemento remuneratório os titulares dos cargos de gestão de unidades orgânicas previstas nos estatutos da IES. Assim, com a cessação da vigência da norma transitória a 17 de abril de 2021, e tendo cessado o pagamento dos suplementos em causa, os estatutos são a única sede para definição das unidades orgânicas que permitem a equiparação estatutária de funções para atribuição de suplementos, com óbvio respeito pelos limites definidos pelo regime jurídico das IES à criação dessas unidades.
46. Conforme acima se refere (vide parágrafos 32 e seguintes), vigora na legislação enquadradora do regime remuneratório nas entidades públicas o princípio de que os suplementos remuneratórios só podem ser atribuídos por lei. A amplitude das normas transitórias contidas no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 27/2021 contraria esse princípio e potencia riscos de grandes discrepâncias e falta de justificação e equidade nos critérios de perceção dos suplementos.
47. Nos casos identificados na ação, acresce à diferente natureza das unidades e dos cargos a atribuição de suplementos remuneratórios a dirigentes de unidades não orgânicas (UALV, Delegações de Coimbra e do Porto). Ainda que o regime transitório do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 27/2021

possa ser muito flexível, estas situações dificilmente serão enquadráveis, para futuro, no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90.

48. O teor da alínea j) introduzida no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 pelo Decreto-Lei n.º 27/2021 desvia-se igualmente do princípio de que os suplementos remuneratórios só podem ser atribuídos por lei, já que a ponderação reservada ao legislador passa a ser do domínio de cada instituição, através dos respetivos estatutos, podendo originar grandes discrepâncias na definição das unidades orgânicas e das equiparações dos respetivos dirigentes.
49. Nestas circunstâncias, o Tribunal reitera as dúvidas sobre esta matéria e, em especial sobre a solução adotada, de que podem resultar situações inopinadas e anómalas e, além do mais, discrepantes entre IES, a suscitar a necessidade de uma apreciação ulterior sobre as respetivas consequências.

6. CONCLUSÕES

50. À luz do Decreto-Lei n.º 388/90, suscitaram-se questões relacionadas com a legalidade do pagamento de suplementos remuneratórios aos dirigentes do Instituto Coordenador da Investigação, da Unidade para a Aprendizagem ao Longo da Vida e das Delegações de Coimbra e do Porto, no montante global de 129 968,71 € (2009 a 2019), e o eventual indício de infrações financeiras. A UAb suspendeu o pagamento desses suplementos em 18 de novembro de 2020.
51. Mas, com a publicação do Decreto-Lei n.º 27/2021, de 16 de abril, que veio alterar o Decreto-Lei n.º 388/90 e consagrar uma norma transitória (artigo 8.º), tais questões de legalidade foram afastadas por via desta norma, desde a data da tomada de posse dos dirigentes até 17 de abril de 2021.
52. Esta conclusão não implica a legalidade da atribuição de novos suplementos remuneratórios aos cargos em causa, a qual deverá ser vista à luz do regime não transitório.

7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

53. Do Projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), que emitiu o respetivo Parecer.

8. DECISÃO

54. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem as Juízas do Tribunal de Contas:
 - a) Aprovar o presente Relatório de Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras;
 - b) Ordenar a remessa do Relatório às entidades seguintes:
 - Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
 - Universidade Aberta;
 - Todos os notificados em sede de contraditório.

- c) Remeter um exemplar do presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- d) Continuar o Tribunal a acompanhar a evolução das questões objeto da auditoria a que respeita o presente Relatório em termos globais;
- e) Fixar o valor dos emolumentos em 17.164,00 euros a suportar pela Universidade Aberta²⁹;
- f) Publicar o Relatório no sítio do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, em 15 de julho de 2021.

A Conselheira Relatora,

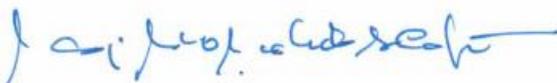


(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

As Conselheiras Adjuntas,



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

²⁹ Cfr. artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes).