

# Auditoria ao Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Contratos de Legislatura 2016-2019

RELATÓRIO N.º 6/2020

2ª SECÇÃO



**T**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS



## FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Qualificação Académica
<b>Equipa de Auditoria</b>		
Filomena Rolo	Consultora	Mestrado em Administração e Políticas Públicas
Célia Prego Alves	Técnica Verificadora Superior	Mestrado em Gestão
Henrique Pousinha	Inspetor	Mestrado em Direito
<b>Coordenação da Equipa</b>		
Anabela Gonçalves Santos	Auditora-Chefe	Licenciatura em Direito
<b>Coordenação Geral/Supervisão</b>		
Conceição Botelho dos Santos	Auditora-Coordenadora	Licenciatura em Gestão de Empresas

## SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
CCISP	Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos
CRUP	Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
DGES	Direção-Geral do Ensino Superior
DGO	Direção-Geral do Orçamento
EUA	European University Association
FC	Fundos Comunitários
FCT	Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P.
GTMCO	Grupo de Trabalho de Monitorização e Controlo Orçamental
IES	Instituições de Ensino Superior
IGEC	Inspeção-Geral da Educação e Ciência
IGeFE, I.P.	Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhões de Euros
MCTES	Ministro / Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MF	Ministro de Estado e das Finanças / Ministério das Finanças
n. d.	Não disponível
OCDE/OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico Organisation for Economic Co-operation and Development
OE	Orçamento do Estado
PO	Programa Orçamental
RG	Receitas Gerais
RJIES	Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior
SAS	Serviços de Ação Social
UE	União Europeia

## SUMÁRIO EXECUTIVO

O atual modelo de financiamento público contempla “Contratos de legislatura” (Contratos) com as Instituições de Ensino Superior (IES) tendo, os que se encontravam em vigor em 2019, sido celebrados em 2016, no âmbito da Agenda “Compromisso com a Ciência e o Conhecimento”. Em 2019, os montantes atribuídos pelo Orçamento do Estado - Receitas Gerais ascenderam a 1,1 mil milhões de euros (53% do financiamento total).

A auditoria visou apreciar em que medida o financiamento proveniente do Orçamento do Estado é transparente e promove a eficiência das IES, bem como examinar a eficácia do respetivo acompanhamento e controlo.

Em resultado, observou-se que os Contratos constituíram o instrumento de concretização do financiamento estatal previsto na Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, no que respeita à relação entre o Estado e as IES, não tendo o financiamento decorrido de acordo com o aí previsto (aplicação de fórmula).

Do exame dos Contratos não resultou evidente em que medida o financiamento em causa promove o desempenho eficiente, a qualidade e a excelência das IES e constatou-se que não são tidas em conta as suas especificidades e resultados.

Também a dependência que se verificou existir entre Contratos, vigência do Governo e diplomas orçamentais não garante estabilidade e previsibilidade de longo prazo, além da legislatura, relevantes para uma gestão autónoma e estratégica das IES. A programação orçamental enquadradora dos Contratos não é suficientemente explícita e completa e prejudica o princípio da transparência orçamental no contexto do PO 10.

Observou-se, contudo, que o Governo cumpriu o limite mínimo de dotações orçamentais não inferiores às de 2016, embora na atribuição dos reforços anuais a metodologia de cálculo não tenha tido adequada divulgação, não aportando transparência ao financiamento.

Já a eficácia do acompanhamento e controlo do financiamento ficou prejudicada por se confinar às dotações orçamentais e não abranger outros apoios no âmbito dos Contratos, afetando a visão holística do financiamento e da sua avaliação.

Neste contexto, as conclusões do Relatório (vide §§ 135 a 150) suscitaram a formulação de recomendações (vide § 151) dirigidas ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior para: assegurar o cumprimento ou a alteração da Lei de Bases; diligenciar pela acomodação de melhorias, designadamente no quadro do novo Contrato entretanto firmado com as IES; promover transparência e detalhe ao PO 10, conferindo a apropriada articulação com as medidas de política pública; e publicitar os resultados das ações de acompanhamento e controlo do financiamento público.



---

## ÍNDICE

---

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	1
1.1. FUNDAMENTO, OBJETIVO E ÂMBITO.....	1
1.2. METODOLOGIA.....	3
1.3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	3
<b>2. ENQUADRAMENTO</b> .....	5
2.1. FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO – PERSPETIVA COMPARADA.....	5
2.2. FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO EM PORTUGAL.....	7
<b>3. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA</b> .....	14
3.1. DOS CONTRATOS NÃO RESULTA EM QUE MEDIDA O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PELO OE PROMOVE O DESEMPENHO EFICIENTE E A QUALIDADE DAS IES.....	14
3.2. O GOVERNO CUMPRIU COM DOTAÇÕES SUPERIORES ÀS DE 2016, MAS OS REFORÇOS PADECERAM DE TRANSPARÊNCIA.....	19
3.3. A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL (PO 10) NÃO É SUFICIENTEMENTE EXPLÍCITA, COMPLETA E TRANSPARENTE.....	23
3.4. A EFICÁCIA DA MONITORIZAÇÃO E CONTROLO FICOU PREJUDICADA POR SE CENTRAR NAS DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS E NÃO ABRANGER OUTROS APOIOS.....	24
<b>4. APRECIÇÕES CRÍTICAS E RECOMENDAÇÕES DA OCDE</b> .....	29
<b>5. FACTOS SUPERVENIENTES</b> .....	31
<b>6. CONCLUSÕES</b> .....	32
<b>7. RECOMENDAÇÕES</b> .....	34
<b>8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....	35
<b>9. DECISÃO</b> .....	35
<b>10. ANEXOS</b> .....	37

## 1. INTRODUÇÃO

---

### 1.1. FUNDAMENTO, OBJETIVO E ÂMBITO

1. O ensino superior é central nas políticas públicas de educação pelo papel que desempenha na qualificação da população, fundamental para o desenvolvimento do país.
2. As Instituições de Ensino Superior (IES)<sup>1</sup> enfrentam novos desafios relacionados com a alteração do paradigma do financiamento público e com as pressões demográficas – decorrentes do decréscimo da natalidade com repercussão no número de alunos, da transição demográfica que apela ao incremento da produtividade da população ativa e do aumento da esperança média de vida – que podem provocar uma alteração de prioridades no financiamento das políticas públicas, menos favoráveis para o ensino superior<sup>2</sup>.
3. Os montantes atribuídos pelas Receitas Gerais do Orçamento do Estado (OE) para financiar o ensino superior, entenda-se as IES, são significativos (2019: 1,1 mil milhões de euros, representando 53% do financiamento total) e importa que sejam aplicados com eficiência. Por outro lado, o incremento e a diversificação das receitas próprias constituem uma preocupação das IES enquanto alternativa para promover a partilha de custos entre o Estado e as IES. Neste sentido, a recente redução da propina máxima apresenta-se como uma preocupação adicional a suscitar apropriada compensação pelo OE.
4. O presente Relatório dá conta da auditoria ao modelo de financiamento do ensino superior público<sup>3</sup> com verbas do OE que contempla Contratos com as IES tendo, os que se encontravam em vigor em 2019, sido celebrados em 2016, no âmbito do “Compromisso com a Ciência e o Conhecimento” (também designados “Contratos de legislatura” e, doravante, apenas Contratos).
5. Tal modelo assenta no histórico das dotações orçamentais, não resulta da Lei de Bases de Financiamento do Ensino Superior (doravante Lei de Bases), designadamente da concreta fórmula aí prevista e seus fatores de qualidade e eficiência, e tem suscitado críticas, sendo consensual a necessidade da sua melhoria.
6. A auditoria visou, assim, examinar o modelo de financiamento estatal do ensino superior público em aplicação, concretamente às IES através dos Contratos, no sentido de apreciar em que medida é transparente e promove a eficiência das IES, bem como a eficácia do respetivo acompanhamento e controlo, formulando-se, para o efeito, as questões de auditoria seguintes:

#### **1 O financiamento das IES através dos Contratos é transparente e promove a sua eficiência?**

Considera-se que: i) o financiamento é transparente quando as IES são envolvidas no processo de atribuição do financiamento e os critérios são conhecidos e divulgados; ii) a eficiência das IES é promovida quando os critérios de atribuição do financiamento têm em consideração indicadores de desempenho.

---

<sup>1</sup> Doravante a utilização da sigla IES deve ler-se como o conjunto das Instituições de Ensino Superior Públicas.

<sup>2</sup> Stéphan Vincent-Lancrin (2008), “*What is the Impact of Demography on Higher Education Systems? A Forward-looking Approach for OECD Countries*”, in “Higher Education to 2030”, Volume 1: Demography, OECD.

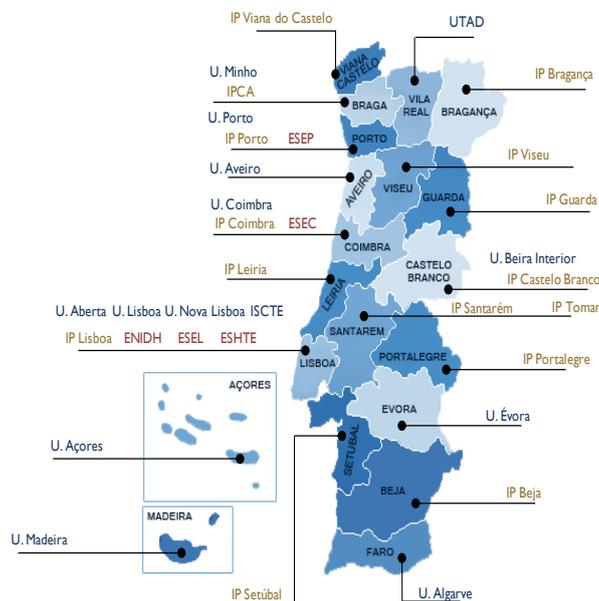
<sup>3</sup> Conforme Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas de 2019, aprovado pela Resolução n.º 9/2018 da 2.ª Secção, de 6 de dezembro.

## 2 O acompanhamento e controlo do financiamento das IES e dos respetivos Contratos é eficaz?

Considera-se que o acompanhamento e controlo é eficaz quando os mecanismos previstos funcionam alcançando os seus objetivos e conduzindo, tempestivamente, a ações de melhoria.

7. A auditoria focou-se no modelo aplicado no financiamento do orçamento das IES pelo OE<sup>4</sup> assente em dois Contratos celebrados no período de 2016 a 2019, um com 14 Universidades Públicas e outro com 12 Institutos Politécnicos e 5 Escolas Superiores Politécnicas Não Integradas (cfr. identificação na Figura 1)<sup>5</sup>, conforme Programa Orçamental “*Ciência, Tecnologia e Ensino Superior*” (PO 10). Assim, refere-se que:
  - O objeto da auditoria não abrangeu o financiamento por via de programas orçamentais plurianuais (contratos-programa e contratos de desenvolvimento institucional), dos Serviços de Ação Social (SAS), da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P (FCT) e de fundos europeus;
  - A auditoria também não incidiu sobre a atividade e resultados das IES, mas apenas sobre os Contratos que concretizam o modelo de financiamento na atribuição de verbas do OE às IES.
8. Recolheu-se informação, essencialmente, junto do Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP), Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (IGeFE, I.P.) e Grupo de Trabalho de Monitorização e Controlo Orçamental (GTMCO).

**Figura 1 – Identificação e distribuição geográfica das IES**



Fonte do Mapa de Portugal: página eletrónica do SEFSTAT

<sup>4</sup> Não inclui as IES que não constam do PO10 (Instituto Universitário Militar, Escola do Serviço de Saúde Militar, Escola Naval, Academia Militar, Academia da Força Aérea e Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna). Inclui a Universidade Aberta com um regime específico de financiamento previsto na Lei de Bases.

<sup>5</sup> Não assinaram quatro politécnicos (IP Porto, IP Lisboa, IP Coimbra e IP Guarda) tendo o IP Guarda aderido mais tarde.

## 1.2. METODOLOGIA

9. Nos trabalhos executados foram observados os métodos e técnicas do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.

## 1.3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

10. Em cumprimento do princípio do contraditório, a Juíza Relatora determinou o envio do Relato, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo, aos MF e MCTES, aos CRUP e CCISP, ao IGeFE, I.P., à DGES e ao GTMCO. Pronunciaram-se individualmente o MF e os CRUP e CCISP. A pronúncia do MCTES foi redigida após ouvidos o IGeFE, I.P., a DGES e o GTMCO, que tomou ainda a iniciativa de promover uma reunião complementar contextualizando as alegações.

As alegações apresentadas estão inseridas no Anexo 4 e sempre que pertinentes motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos do Relatório. Do seu exame não resultou a necessidade de serem realizadas diligências adicionais para recolha de informação documentada.

Das alegações do MCTES destaca-se, em geral, o seguinte:

- Que o relato da auditoria “*revela um total desfasamento face à evolução do ensino superior em Portugal e na Europa, estando claramente baseada em opções que parecem desconhecer o contexto internacional em que o ensino superior público em Portugal se insere, assim como as metodologias tipicamente usadas a nível internacional para o acompanhamento, análise e avaliação do ensino superior*” e que quanto ao “*enquadramento da auditoria (Capítulo 2): a versão inicial do relato do Tribunal de Contas é redutora e deve ser corrigida e ampliada, pois está incompleta e revela desconhecimento das tendências internacionais e nacionais sobre a análise do contexto e da eficiência do ensino superior*”;
- Apresenta, designadamente, questões institucionais críticas, como o financiamento público adequado para treinar e atrair pessoas qualificadas, a atração de pessoal especializado e o conhecimento enquanto processo cumulativo, bem como os principais desafios que afetam Portugal no horizonte de 2030 e refere que “*analisar o nível e eficiência do financiamento do ensino superior público requer perceber o contexto institucional para que se atinjam objetivos claros de qualificação dos portugueses, incluindo as metas consagradas nos contratos de legislatura, que vão muito para além da utilização de fórmulas ou outros processos de natureza contabilística*”;
- Refere também o papel e o contributo das IES para o sistema de ensino superior e alega que a auditoria “*esquece totalmente que a atividade das instituições de ensino superior também se desenvolve no respeito pelo princípio da estabilidade das relações entre o Estado e as instituições, designadamente ao nível do financiamento público disponibilizado*”.

Face ao alegado, sublinha-se que as auditorias têm sempre um âmbito definido, pelo que, sem prejuízo de na área do ensino superior poderem vir a ser desenvolvidas auditorias (*e.g.* relacionadas com o desempenho das IES), a presente centrou-se na atribuição de financiamento às IES, através do OE, decorrente dos Contratos e não na avaliação da atividade, eficiência e resultados das IES ou do ensino superior em geral (cfr. §7).

Assim, também o enquadramento se cingiu ao mínimo necessário à boa compreensão da matéria auditada, pelo que cerca de metade da informação arrolada no contraditório<sup>6</sup>, que, aliás, respeita a outra auditoria em curso, não

---

<sup>6</sup> Ofícios/emails n<sup>os</sup> 1892/2019, 2210/2019 e 2302/2019.

se mostrou relevante por não se relacionar expressamente com o âmbito da auditoria a que respeita o presente Relatório.

- Sobre as conclusões, reconhece a importância da relação entre o financiamento e os resultados das IES ao referir que *“tratando-se de uma auditoria de resultados, a inexistência de uma aferição da correlação entre o financiamento e os resultados atingidos fragiliza as suas conclusões; de alguma forma, o relato não tem critérios objetivos de aferição da qualidade e da excelência atingida no âmbito do modelo de financiamento vigente”*;

De facto, como sublinhado, o objeto da auditoria incidu sobre os Contratos dos quais não constam quaisquer indicadores sobre desempenho, qualidade ou excelência das IES suscetíveis de ser apreciados, o que não só fragiliza os Contratos como demonstra a pertinência do observado pela auditoria.

- Na argumentação complementar ao nível jurídico refere que *“De facto, se não restam dúvidas quanto à competência do Tribunal de Contas no que diz respeito à fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, à apreciação da boa gestão financeira e à efetivação da responsabilidade por infrações financeiras (n.º 1 do artigo 1.º da LOPTC), assim como sobre a jurisdição e poder de controlo financeiro desse Tribunal no âmbito da nossa ordem jurídica (n.º 2 do mesmo artigo), julgamos que deve ser aferido com especial cuidado o momento em que a ação jurisdicional ultrapassa os limites constitucionalmente consagrados impostos pelo princípio da separação de poderes”* e que *“não está na esfera jurídica do Tribunal de Contas a apreciação do mérito e ou oportunidade das soluções normativas que os órgãos de soberania com competência legislativa adotam - competência que, em último caso, compete ao Presidente da República, em sede de promulgação ou veto, ao Tribunal Constitucional, no âmbito das suas competências próprias”*.

Sobre este assunto salienta-se que, se ao MCTES cabe, designadamente, definir e promover a execução de políticas públicas relativas ao ensino superior, bem como os respetivos modos de organização, financiamento e avaliação e, ainda, planear e administrar os recursos financeiros afetos, sem prejuízo da autonomia das IES, ao Tribunal cabe realizar, a qualquer momento, auditorias de qualquer tipo ou natureza, competindo-lhe, em especial, apreciar a legalidade, economia, eficácia e eficiência da gestão financeira (cfr. artigos 5.º, n.º 1, alínea a), 50.º, n.º 1, e 55.º n.º 1, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>7</sup>). Nesse âmbito, e entre outros aspetos, compete inequivocamente ao Tribunal de Contas verificar se as medidas implementadas são ou não conformes à lei vigente e, não o sendo, recomendar que o desajustamento seja solucionado. Salienta-se que o Tribunal não se pronuncia sobre a escolha das políticas mas, tão só, sobre a consistência das mesmas com os princípios e normas aplicáveis e sobre se a sua aplicação cumpre os objetivos definidos.

Das alegações do CRUP é de relevar que *“O CRUP, e as universidades que o constituem, partilham a necessidade de um modelo de financiamento assente em parâmetros objetivos que permitam aferir, de forma transparente, os fatores de qualidade e eficiência necessários para o cumprimento dos objetivos e prioridades nacionais fixados para o sistema. Convergem, assim, com o entendimento plasmado no relato de auditoria sobre a definição de um modelo que promova patamares cada vez mais satisfatórios de transparência, estabilidade e previsibilidade no financiamento do ensino superior”* e que é *“essencial lançar as bases de um novo quadro de financiamento público de ensino superior”*.

Já o CCISP apresenta a evolução do sistema de ensino superior e refere que *“No cômputo geral, observa-se que as informações vertidas na versão preliminar do Relatório (...) afiguram-se, na generalidade, corretas. No entanto (...) ignora o desempenho do sistema, tal como o próprio Tribunal de Contas reconhece (...)”*. Sobre o alegado, sublinha-se que, como antes referido, a auditoria incidu na atribuição de financiamento às IES, através do OE, decorrente dos Contratos.

<sup>7</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as sucessivas alterações.

## 2. ENQUADRAMENTO

### 2.1. FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO – PERSPETIVA COMPARADA

11. Em 1998, a UNESCO, na “*World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century: Vision and Action*”<sup>8</sup>, refere que o financiamento público ao ensino superior e à investigação é essencial para assegurar um equilíbrio no desenvolvimento das missões educacionais e sociais e sublinha a necessidade de um planeamento apropriado e de capacidade de análise das estratégias e políticas adotadas numa coordenação integrada dos intervenientes, garantindo eficiência na gestão dos recursos.
12. A Agenda 2030 das Nações Unidas, aprovada em 2015, integra como umas das suas metas, a Meta 4.3 “*assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo à universidade*”.
13. Os modelos e mecanismos de financiamento do ensino superior público são diversos, sendo que, no âmbito da alocação dos recursos financeiros, podem ser baseados nos *inputs* ou orientados para os resultados (*performance based funding*)<sup>9</sup>.
14. No estudo comparativo da *Higher Education Authority*<sup>10</sup>, de 2017, refere-se, em síntese, que:
  - o financiamento baseado numa fórmula tem sido a norma na Europa, refletindo o número, as características e a área de estudo dos estudantes;
  - complementarmente, existem contratos formais, e/ou mecanismos de financiamento baseados na *performance*, celebrados entre o Governo e as IES com objetivos fixados para estas;
  - em nenhum país foi adotado exclusivamente um financiamento baseado na *performance*, não existindo uniformidade nos indicadores para a respetiva avaliação;
  - a atribuição do financiamento decorre, em geral, num ciclo orçamental anual;
  - em muitos países, a dotação orçamental inclui componentes específicas para o ensino e para a investigação.

15. Ao nível dos modelos de financiamento, existe alinhamento internacional pela adoção de fórmulas de financiamento (Figura 2), por constituírem garantia de transparência e de equidade. A maioria dos países prevê também a aplicação de propinas como fonte de financiamento.

**Figura 2 – Financiamento do Ensino Superior – Perspetiva comparada**<sup>11</sup>

Fonte: *Higher Education Authority* e da *European Association University (EUA)*.

País	Fórmula	Critérios de desempenho	Propinas
 Áustria	-	✓	-
 Bélgica	✓	✓	✓
 Dinamarca	✓	✓	-
 Escócia	✓	✓	✓
 Estónia	✓	✓	-
 Finlândia	✓	✓	-
 França	✓	✓	✓
 Gales	✓	✓	✓
 Holanda	✓	✓	✓
 Hungria	✓	-	✓
 Inglaterra	✓	✓	✓
 Irlanda	✓	-	✓
 Islândia	✓	-	✓
 Itália	✓	✓	✓
 Letónia	✓	-	✓
 Lituânia	✓	✓	✓
 Noruega	✓	✓	-
 Polónia	✓	-	-
 Portugal	✓	-	✓
 Rep. Checa	✓	-	n.d.
 Roménia	✓	-	n.d.
 Suíça	✓	-	✓

<sup>8</sup> Adotada na “*World Conference on Higher Education*”, em 5-9 outubro, Paris.

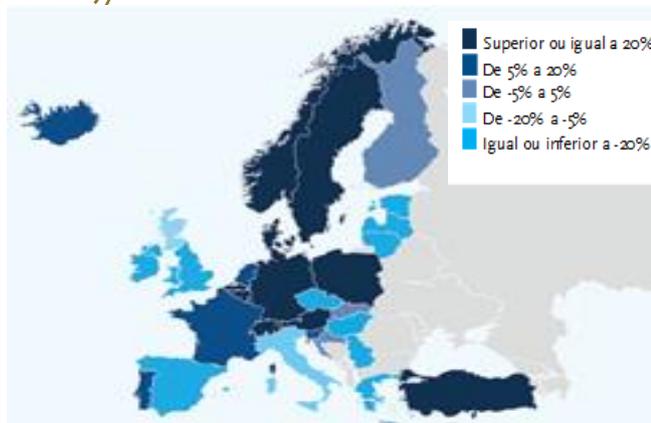
<sup>9</sup> Cruz, Maria João Marques (2013) *in Financiamento do ensino superior em Portugal: Repensar o modelo em função do desempenho*, ISCSP.

<sup>10</sup> Higher Education Authority, *Review of the allocation Model for Funding Higher Education Institutions*, 2017.

<sup>11</sup> Notas: 1) em Portugal, a Lei de Bases prevê a aplicação de uma fórmula; 2) consideraram-se os casos com referência a contratos de desempenho; na Dinamarca só há propina para os estudantes (bacharelato e mestrado) fora da UE.

**Figura 3 – Evolução do financiamento público nas universidades (2008-2017)**

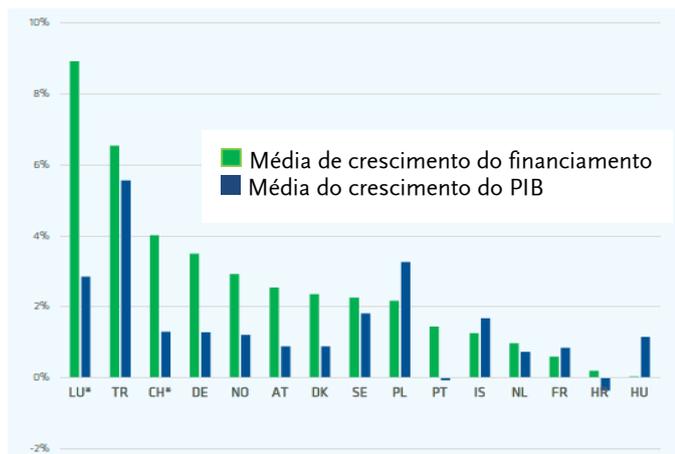
16. De acordo com a *European University Association*<sup>12</sup> (EUA), e no que respeita exclusivamente às universidades europeias, Portugal apresenta uma variação positiva (entre 5% a 20%) relativamente ao financiamento público, no período 2008-2017 (Figura 3).



Fonte: EUA, Public Funding Observatory – Report 2018

**Figura 4 – Relação entre as médias de crescimento do financiamento e o PIB (2008-2017)**

17. A EUA refere, ainda, que foi mantido o compromisso de Portugal com o investimento nas universidades, apesar do crescimento do PIB próximo de zero, no mesmo período (Figura 4).



Fonte: EUA, Public Funding Observatory – Report 2018.

18. Os orçamentos nacionais continuam a ser os principais financiadores do ensino superior, salientando-se que, em 2017, o Conselho da União Europeia convidou os Estados-Membros a “(...) assegurar um financiamento adequado, equitativo e sustentável e a governação eficaz dos sistemas de ensino superior, a fim de melhorar a qualidade e a relevância do ensino e da aprendizagem e promover a inclusividade e a excelência”<sup>13</sup>.
19. Relativamente à aplicação do financiamento, no “Education at a Glance 2019” refere-se que os países da União Europeia, a 23, despendem no ensino superior, em média, USD<sup>14</sup> 15,9 mil por aluno e Portugal USD 11,0 mil. Acresce que, naqueles países, a despesa com investigação e desenvolvimento ascende a 33% da despesa por aluno, percentagem que baixa para os 23,9% em Portugal.

<sup>12</sup> Enora Bennetot Pruvot, *et al.* EUA, Public Funding Observatory – Report 2018.

<sup>13</sup> Conselho da União Europeia (2017), “Conclusões do Conselho sobre uma nova agenda da UE em prol do ensino superior”, JOUE 2017/C 429/04.

<sup>14</sup> Em 2 de dezembro de 2019: 1 United States Dollar (USD) equivalia a 0,91 Euro.

## 2.2. FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO EM PORTUGAL

20. De acordo com o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)<sup>15</sup>, o ensino superior tem como objetivo a qualificação de alto nível dos portugueses, a produção e difusão do conhecimento, bem como a formação cultural, artística, tecnológica e científica dos seus estudantes, num quadro de referência internacional.
21. O ensino superior organiza-se num sistema binário, estando o ensino universitário orientado para a oferta de formações científicas sólidas e o ensino politécnico concentrado em formações vocacionais e técnicas avançadas orientadas profissionalmente<sup>16</sup>.
22. Nos termos do RJIES, as IES gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado e têm ainda o direito de ser ouvidas na definição dos critérios de fixação das dotações financeiras a conceder pelo Estado.
23. Neste contexto, constituem atribuições do Estado financiar, nos termos da lei, as IES e apoiar os investimentos e iniciativas que promovam a qualidade do ensino, cabendo às IES, no gozo da sua autonomia financeira, gerir livremente os seus recursos financeiros conforme critérios por si estabelecidos, incluindo as verbas anuais que lhes são atribuídas no OE.

### LEI DE BASES DO FINANCIAMENTO

24. As bases do financiamento do ensino superior, pelo Estado, estão definidas na Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto<sup>17</sup> (Lei de Bases). Trata-se de uma lei que deve ser respeitada pelos diplomas que a executem (artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa), estabelecendo que o financiamento se processa de acordo com critérios objetivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado e no quadro de uma relação tripartida entre: i) Estado e IES; ii) Estudantes e IES; iii) Estado e estudantes.
25. A relação entre o Estado e as IES reporta-se ao financiamento através do OE, sendo esta a única relação examinada pela auditoria no quadro do orçamento das IES. Estão, pois, excluídas desse exame quer a relação entre estudantes e IES, que respeita essencialmente ao pagamento de propinas por parte dos estudantes e que devem reverter para o acréscimo da qualidade do sistema, quer a relação entre o Estado e os estudantes que respeita ao sistema de ação social. Também não foi analisado o financiamento assente em contratos específicos nem o proveniente de fundos europeus.
26. Os objetivos do financiamento do ensino superior são, nomeadamente:
  - Assegurar o cumprimento das prioridades nacionais em matéria de política educativa;
  - Estimular planos de apoio às IES no exercício das atribuições de um ensino de qualidade;
  - Incentivar a procura de fontes de financiamento de natureza concorrencial com base em critérios de qualidade e excelência.

---

<sup>15</sup> Aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

<sup>16</sup> O ensino superior estrutura-se em quatro ciclos: três ciclos de estudos conducentes aos graus académicos de licenciado, mestre e doutor; um ciclo de estudos de curta duração que não confere grau académico.

<sup>17</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 49/2005, de 30 de agosto, 62/2007, de 10 de setembro, 68/2017, de 9 de agosto, 42/2019, de 21 de junho, e 75/2019, de 2 de setembro.

27. Na Lei de Bases elencam-se os princípios que se aplicam ao financiamento do ensino superior, como os da responsabilização, da racionalidade e eficiência das IES, da responsabilização financeira do Estado e da contratualização entre as IES e o Estado, entre outros, destacando-se, em especial, os seguintes:
- Princípio do compromisso do Estado com base em critérios objetivos e transparentes, de financiamento das despesas de funcionamento, indexado a um orçamento de referência através da definição de indicadores de desempenho e valores padrão, a partir de referenciais adequados;
  - Princípio da complementaridade entendido no sentido de que as IES devem encontrar, no âmbito da sua autonomia financeira, formas adicionais de financiamento, dando lugar a receitas próprias que não afetam o financiamento público;
  - Princípio da contratualização entre as IES e o Estado, no sentido de assegurar a autonomia institucional, incrementando a responsabilidade mútua nas formas de financiamento público.
28. No âmbito da sua relação com as IES, compete ao Estado, em cada ano económico, pelos montantes fixados na Lei do Orçamento do Estado (LOE), financiar o orçamento de funcionamento base das atividades de ensino e formação das IES, indexado a um orçamento de referência, com dotações calculadas de acordo com uma fórmula, baseada em critérios objetivos de qualidade e excelência, valores padrão e indicadores de desempenho<sup>18,19</sup>.
29. A Lei de Bases estabeleceu que a fórmula consta de portaria, bem como as regras necessárias para o seu cálculo e aplicação.
30. Neste contexto, foram publicadas fórmulas em 2003 e 2005 e, em 2006, foi publicada a última fórmula de financiamento. Esta fundamentou-se no facto de o orçamento base ser "(...) *definido através de uma fórmula, cujos princípios de transparência e objetividade foram violados durante os últimos anos através da consideração, muitas vezes casuística, de uma multiplicidade de termos e critérios*"<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Relação padrão pessoal docente/estudante; relação padrão pessoal docente/pessoal não docente; incentivos à qualificação do pessoal docente e não docente; indicadores de qualidade do pessoal docente de cada IES; indicadores de eficiência pedagógica dos cursos; indicadores de eficiência científica dos cursos de mestrado e doutoramento; indicadores de eficiência de gestão das IES; classificação de mérito resultante da avaliação do curso/IES; estrutura orçamental, traduzida na relação entre despesas de pessoal e outras despesas de funcionamento; classificação de mérito das unidades de investigação.

<sup>19</sup> O financiamento é complementado com o regime contratual, por meio dos contratos de desenvolvimento institucional e dos contratos programa que excluem, nos respetivos domínios de aplicação, o regime de financiamento das IES calculado de acordo com a referida fórmula.

<sup>20</sup> Cfr. Preâmbulo da Portaria n.º 231/2006, de 18 de janeiro. A primeira fórmula de financiamento das IES foi publicada em 1986 e abrangia exclusivamente as universidades.



31. A fórmula utilizada na elaboração do orçamento para 2006 foi, então, a seguinte:

$$OT_j + \sum_i [I_{ij} * F_{ij} * E_j * Q_j] * D$$

OT<sub>j</sub> - **dotação orçamental inicial** da IES j;  
I<sub>ij</sub> - **número de alunos** da área de formação i da IES j;  
F<sub>ij</sub> - **fator de custo** da área de formação i da IES j;  
E<sub>j</sub> - **Eficiência de graduação** para os alunos de formação inicial da IES j;  
**Eficiência científica** para os alunos de formação avançada da IES j;  
Q<sub>j</sub> - nível de **qualificação do corpo docente** da IES;  
D - **dotação base nacional por aluno**.

32. O método de cálculo para aplicação da fórmula assentava em quatro elementos:

- Previsão do número de alunos inscritos em cada área de formação da IES;
- Cálculo dos fatores de custo de cada área de formação da IES, tendo por base os custos médios do pessoal<sup>21</sup>;
- Ponderação de dois fatores de qualidade (eficiência pedagógica e qualificação do corpo docente) que afetam a contribuição das restantes parcelas para o cálculo do financiamento;
- Apuramento de uma dotação base nacional por aluno.

Relativamente às fórmulas anteriores, foram introduzidos novos critérios considerando-se, pela primeira vez, a eficiência de graduação<sup>22</sup> e a especificidade das IES e das áreas de formação<sup>23</sup>.

33. Note-se, porém, que foi assinalado terem ocorrido ajustamentos dessa fórmula sem a mesma formalidade<sup>24</sup>. A fórmula foi utilizada até 2009<sup>25,26</sup>.
34. Do Programa do XIX Governo Constitucional<sup>27</sup> constava a medida “*Discussão do modelo de financiamento do ensino superior, com vista, por um lado, a uma maior estabilidade e previsibilidade e, por outro, à consideração de fatores de qualidade da atividade e de incentivos ao seu melhoramento*”<sup>28</sup>, tendo o então Ministério da Educação e Ciência proposto, em 2015<sup>29</sup>, um novo modelo desenvolvido em colaboração com o CRUP e com o CCISP. Contudo, tal modelo não chegou a ser adotado.
35. Recordar-se que, naquele ano de 2015, foi ainda formado o XX Governo Constitucional (de 30 de outubro a 26 de novembro), bem como o XXI Governo Constitucional que iniciou o seu mandato a 26 de novembro (termo em 26 de outubro de 2019).

<sup>21</sup> Calculados pela DGES, nos termos do anexo n.º 1 à Portaria n.º 231/2006.

<sup>22</sup> Designadamente indicadores de eficiência de graduação para os alunos de formação inicial de cada IES.

<sup>23</sup> Cfr. Preâmbulo da Portaria n.º 231/2006. Neste sentido, veja-se, também, Cruz, Maria João Marques (2013), Financiamento do ensino superior em Portugal: Repensar o modelo em função do desempenho, ISCSP.

<sup>24</sup> Vd. Cruz, Maria João Marques (2013) in “*Financiamento do ensino superior em Portugal: Repensar o modelo em função do desempenho*”, ISCSP e Pereira, Pedro Telhado (s.d.) in “*Ensino Superior – Valor Económico e Financiamento: Notas de uma leitura pessoal*”, Universidade da Madeira.

<sup>25</sup> Cfr. e-mail do IGeFE, I.P., de 29 de novembro de 2019.

<sup>26</sup> Em janeiro de 2010 foi assinado pelo Governo e pelas IES um Contrato de Confiança com o Ensino Superior.

<sup>27</sup> Em funções entre os anos 2011 e 2015.

<sup>28</sup> Cfr. Programa do XIX Governo (<https://www.parlamento.pt/Documents/prg-XII-1.pdf>).

<sup>29</sup> [https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjXit6LmezKAhXD34UKHckGBqYQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Ffuniversidade.pt%2Fwp-content%2Fuploads%2F20150601\\_modelo-financiamento\\_ensino\\_superior\\_2015.pdf&usq=AOvVaw2sgpR7A9WAZNEBQxJS1h84](https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjXit6LmezKAhXD34UKHckGBqYQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Ffuniversidade.pt%2Fwp-content%2Fuploads%2F20150601_modelo-financiamento_ensino_superior_2015.pdf&usq=AOvVaw2sgpR7A9WAZNEBQxJS1h84).

## CONTRATOS DE LEGISLATURA

36. Em 16 de julho de 2016, o XXI Governo Constitucional<sup>30</sup> celebrou dois Contratos, no âmbito da Agenda “*Compromisso com o Conhecimento e a Ciência: o Compromisso com o Futuro*”<sup>31</sup>, um com as 14 Universidade Públicas<sup>32</sup> e o CRUP e outro com 17 Politécnicos Públicos<sup>33</sup>, para vigorarem durante o seu mandato<sup>34</sup>.
37. A Agenda assume as metas do Programa Nacional de Reformas (PNR) no que se refere à qualificação da população portuguesa, ao reforço do emprego científico e à convergência para a concretização das metas europeias. Entre as finalidades da Agenda conta-se a adoção de um programa de modernização das IES, visando, designadamente, reduzir o insucesso e abandono escolar e alargar a base social de recrutamento de estudantes.
38. Por seu lado, o PNR refere a celebração dos Contratos como garante das condições adequadas para reforçar a autonomia institucional e garantir a estabilidade do financiamento, num contexto de crescente corresponsabilização das instituições do sistema de ciência e ensino superior<sup>35</sup>.
39. Considerando, designadamente, que a atividade financeira das IES se deve desenvolver no respeito pelo princípio da estabilidade das relações financeiras entre o Estado e as IES, e da garantia da atribuição dos meios adequados e necessários às competências que lhes estão cometidas, o Governo reconheceu que a estabilidade do financiamento público e o aprofundamento da autonomia são absolutamente determinantes para o processo de reforma do sistema do ensino superior<sup>36</sup>.
40. Neste quadro, os Contratos estabeleceram que, por um lado, o Governo desenvolverá iniciativas para proporcionar às IES condições de autonomia e de financiamento adequadas ao seu desenvolvimento e à sua afirmação externa e, por outro lado, as IES assumiram o compromisso de prosseguir o processo de melhoria do seu desempenho, a implementação de práticas de gestão que potenciem a adequada gestão de recursos, o seu equilíbrio financeiro e o aumento da eficiência da despesa pública.

---

<sup>30</sup> Representado pelos Ministros da Presidência e da Modernização Administrativa, das Finanças, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e do Planeamento e das Infraestruturas.

<sup>31</sup> Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2016, de 3 de junho.

<sup>32</sup> 13 Universidades Públicas e o ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.

<sup>33</sup> 12 Institutos Politécnicos (tendo um aderido em 6 de dezembro de 2016, cfr. informação prestada no âmbito do [Contraditório](#)) e 5 Escolas Superiores Não Integradas.

<sup>34</sup> O Contrato “(...) será observado nas propostas de lei do Orçamento do Estado apresentadas e nos decretos-leis de execução orçamental aprovados durante o mandato do XXI Governo Constitucional, bem como em quaisquer outras medidas adotadas pelos membros do Governo signatários (...)” (cfr. Contratos com as universidades e politécnicos, pp. 3 e 4, respetivamente).

<sup>35</sup> O PNR salienta, ainda, a concretização das outras medidas e correspondentes desenvolvimentos como o estímulo do sucesso escolar, do emprego científico e do reforço à formação vocacional do ensino superior, atraindo estudantes para os Cursos Técnicos Superiores Profissionais (cfr. PNR 2016-2022, atualizado em abril de 2018 e de 2019).

<sup>36</sup> Note-se que, por exemplo, as Grandes Opções do Plano para 2019 indicam que o reforço da autonomia das IES continuará a ser concretizada nos termos dos acordos de legislatura (cfr. Lei n.º 70/2018, de 31 de dezembro).



41. Quanto aos compromissos estabelecidos em detalhe para as partes, salientam-se os seguintes:

Do Governo:

- As dotações do OE a inscrever nas respetivas propostas de lei:
  - não serem inferiores às inscritas no OE para 2016;
  - serem acrescidas dos montantes correspondentes aos aumentos salariais que o Governo venha a determinar (incluindo remuneração mensal mínima garantida) e às alterações legislativas com impacto financeiro que venham a ser aprovadas;
- Os orçamentos da IES não estarem sujeitos a cativações ou reduções em qualquer das suas fontes de financiamento e rubricas;
- As IES poderem proceder a contratações;
- Criar um quadro legal e de apoio financeiro ao emprego científico e académico;
- Criar mecanismos de apoio específico ao ensino politécnico.

Das IES:

- Prosseguir a melhoria do seu desempenho, designadamente nas dimensões do ensino, investigação e interação com os tecidos produtivo, social e cultural;
- Desenvolver esforços para atingir os objetivos de qualificação e de intensidade de I&D previstos no PNR (*e.g.*: articulação entre o ensino e a investigação; redução do abandono e insucesso escolar; reforço da formação de adultos; atração de investimento privado e de receitas próprias para I&D);
- Adotar e implementar a política nacional de ciência aberta;
- Não solicitar qualquer reforço orçamental, nomeadamente através do pedido de disponibilização de fundos da dotação provisional do Ministério da Finanças, salvo a ocorrência de circunstâncias excecionais e imprevistas.

42. As situações de desequilíbrio financeiro seriam geridas no quadro de um mecanismo de entreaajuda e coesão entre IES que comporta um fundo<sup>37</sup> de montante igual a 0,25% do orçamento destinado a cada universidade e a 1% do destinado a cada politécnico para apoio à correção de eventuais desequilíbrios. O montante é inscrito no orçamento da DGES, com utilização mediante despacho do MCTES sob proposta do CRUP ou CCISP, e contratualização com o Ministério de um plano de viabilidade financeira das IES que dele beneficiem.

## ACOMPANHAMENTO E CONTROLO

43. A Lei de Bases prevê que o acompanhamento e a avaliação sistemática e continuada pelo Estado da aplicação do financiamento atribuído às IES, visando uma maior racionalização na afetação dos recursos financeiros e a responsabilização institucional, seja efetuado através da via inspetiva, do controlo orçamental e da realização periódica de auditorias externas especializadas.
44. Cabe à Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC) o exercício da atividade de controlo, auditoria, fiscalização, acompanhamento e avaliação do funcionamento do ensino superior de que se destacam as atribuições seguintes: conceber, planear e executar ações de inspeção e auditoria às IES, no respeito pela respetiva autonomia, nomeadamente quando beneficiárias de

<sup>37</sup> Cfr. Também referenciado como mecanismo de solidariedade *in* OECD (2019), OECD Review of Higher Education, Research and Innovation – Portugal, OECD publishing, Paris.

financiamentos nacionais; avaliar a qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho<sup>38</sup>.

45. Por seu lado, os Contratos estabeleceram que a monitorização, controlo e acompanhamento fosse efetuada:
- Pelo grupo de trabalho criado pela LOE para 2016<sup>39</sup> que assegura a monitorização e o controlo orçamental (GTMCO) como garante da contenção da despesa no quadro orçamental definido;
  - Pelo CRUP e pelo CCISP que submetem aos Ministros da Presidência e da Modernização Administrativa, das Finanças, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e do Planeamento e Infraestruturas um relatório semestral sobre a execução de todos os aspetos do Contrato.
46. Quanto ao GTMCO, constituído em 31 de maio de 2016 (precedendo a celebração dos Contratos) em cumprimento da LOE para 2016<sup>40</sup>, salienta-se que:
- Tem por missão monitorizar e colaborar na preparação e execução das medidas de controlo orçamental a implementar pelas IES por, no âmbito do objetivo do reforço da sua autonomia, ser essencial assegurar o seu equilíbrio financeiro e relevante a criação de uma equipa de controlo<sup>41</sup>;
  - Nesse contexto, cabe-lhe: i) elaborar relatórios trimestrais para supervisão dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do ensino superior; ii) efetuar um acompanhamento de proximidade junto das IES que nos últimos 3 anos tenham recebido reforços orçamentais, elaborando relatórios trimestrais;
  - Considerando a importância na continuidade da garantia da contenção da despesa no quadro orçamental definido, em 2018 foi adequada a sua composição com a integração de um representante do MF e o reforço da representação do MCTES<sup>42</sup>.
47. Em especial, destaca-se que, no âmbito da Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República, em março de 2017 foi criado um “Grupo de Trabalho para a Monitorização dos “Contratos de Legislatura””<sup>43</sup> que, para o efeito, tomou a iniciativa de obter relatórios e informação disponíveis junto do MCTES<sup>44</sup>, do CRUP, do CCISP e das IES.

<sup>38</sup> Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro (artigo 11.º, n.º 2, alíneas e) e f)) e Decreto Regulamentar n.º 15/2012, de 27 de janeiro (artigo 2.º, n.º 2, alíneas g) e h)), orgânica do Ministério e da IGEC, respetivamente.

<sup>39</sup> Cfr. Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (artigo 26.º, n.º 5).

<sup>40</sup> As LOE subsequentes, para 2017 e 2018, mantiveram as competências que lhe foram atribuídas aquando da sua criação (cfr. Leis n.º 42/2016, de 28 de dezembro (artigo 32.º, n.º 5) e n.º 114/2017, de 29 de dezembro (artigo 37.º, n.º 6), LEO para 2017 e 2018, respetivamente).

<sup>41</sup> Cfr. Despacho n.º 7115/2016, de 31 de maio. GTMCO composto por seis elementos: representante do MCTES (que coordena), Presidente do IGeFE, I.P., representantes do CRUP e do CCISP e dois auditores.

<sup>42</sup> Cfr. Despacho n.º 5198/2018, 24 de maio. GTMCO composto por sete elementos: representantes dos Gabinetes do MCTES (dois, sendo um coordenador) e do MF, Presidente do IGeFE, I.P., representantes do CRUP e do CCISP e um auditor.

<sup>43</sup> Cfr. Ata n.º 60/XIII (2.ª Sessão Legislativa), de 14 de março de 2017.

<sup>44</sup> O MCTES passou a enviar os Relatórios do GTMCO à Comissão.

## EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO

48. Nos termos do RJIES, constituem receitas das IES, nomeadamente: i) as dotações orçamentais que lhes forem atribuídas pelo Estado (a seguir designadas também por Receitas Gerais (RG)); ii) as receitas provenientes do pagamento de propinas, de atividades de investigação e desenvolvimento e da prestação de serviços, de rendimentos de bens próprios e da venda ou arrendamento de bens imóveis (i.e. Receitas Próprias (RP)); iii) saldos da conta de gerência de anos anteriores<sup>45</sup>.
49. As IES podem também obter financiamento comunitário (FC) para o desenvolvimento das suas atividades, em particular para investigação, designadamente através da candidatura a programas comunitários e ainda ser destinatárias de transferências de outras entidades (TRF), como é o caso da FCT<sup>46</sup>.
50. Considerando o financiamento total proveniente de dotações do OE, de FC, de TRF e de RP<sup>47</sup>, verifica-se que, entre 2014 e 2018, aumentou 9,4% (de 2 183 milhões de euros para 2 387 milhões de euros), registando-se em 2017 o maior crescimento (+ 5,4%), como mostra a Figura 5 (detalhe no Anexo 2).

51. Também mostra, numa perspetiva global, a evolução do financiamento total, inicial e corrigido, das IES no período de 2014 a 2019 (este ainda sem a execução concluída), sendo o diferencial, em média de 30%, tendencialmente menor.

**Figura 5 – Evolução do financiamento total (OE/RG, FC, RP, TRF) (2014-2019)**



Fonte: Elaborado com base na informação disponibilizada pelo IGeFE, I.P.

<sup>45</sup> Não são aplicáveis às IES as disposições legais que prescrevem a obrigatoriedade de reposição nos cofres do Estado dos saldos de gerência provenientes das dotações do OE.

<sup>46</sup> Cfr. Lei orgânica (Decreto-Lei n.º 55/2013, de 17 de abril) e Estatutos (Portaria n.º 216/2015, de 21 de julho). A FCT tem por missão, designadamente, o financiamento de instituições, equipamentos científicos, programas, projetos e recursos humanos em todos os domínios da ciência e da tecnologia.

<sup>47</sup> Inclui investimento e exclui SAS; as dotações iniciais excluem o mecanismo de solidariedade (universidades: 1,9 M€, 2,1 M€ e 1,9 M€, em 2017, 2018 e 2019, respetivamente; politécnicos: 3,2 M€, em 2017 e 2018).

### 3. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

---

#### 3.1. DOS CONTRATOS NÃO RESULTA EM QUE MEDIDA O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PELO OE PROMOVE O DESEMPENHO EFICIENTE E A QUALIDADE DAS IES

→ O financiamento sustentado na fórmula a que se refere a Lei de Bases foi afastado e os Contratos não tiveram enquadramento nesta Lei

52. A Lei de Bases estabelece que o Estado, pelos montantes fixados na LOE, financia o orçamento de funcionamento base das atividades de ensino e formação das IES, indexado a um orçamento de referência, com dotações calculadas de acordo com uma fórmula. Da fórmula devem constar critérios de qualidade e excelência, valores padrão e indicadores de desempenho (*e.g.*: indicadores de qualificação do pessoal docente e não docente, indicadores de eficiência pedagógica dos cursos, indicadores de eficiência de gestão das IES, classificação de mérito resultantes da avaliação do curso/IES).
53. A fórmula foi sendo reformulada ao longo dos anos em virtude de problemas suscitados na sua aplicação. A última, que data de 2006, tem por base o número de alunos, dá relevância à qualificação do pessoal docente e introduz uma eficiência de graduação e, por outro lado, atende à especificidade das IES e das áreas de formação.
54. Em 2019, o financiamento das IES proveniente do OE não decorreu da aplicação da fórmula prevista na Lei de Bases, como a auditoria confirmou, mas sim de dois Contratos, um com as universidades e o CRUP e outro com os institutos politécnicos celebrados, em 16 de julho de 2016, para vigorarem durante o mandato do XXI Governo Constitucional.
55. De facto, o exame das cláusulas dos Contratos mostra que o financiamento referido atribuído às IES comporta duas componentes<sup>48, 49</sup>:
  - As dotações do OE não serem inferiores às constantes na LOE para 2016;
  - As dotações do OE serem acrescidas dos montantes correspondentes aos aumentos salariais da Administração Pública e à execução de alterações legislativas com impacto financeiro que venham a ser aprovadas.
56. Resulta assim evidente que as dotações do OE não são calculadas com base na fórmula prevista na Lei de Bases, como, através destas componentes, os Contratos estabeleceram limites claros e concretos ao financiamento das IES: não inferior às dotações atribuídas em 2016, nem além do necessário em razão de alterações legislativas.
57. Os Contratos passaram, assim, a constituir o instrumento de concretização do modelo de financiamento estabelecido na Lei de Bases. Esta constatação sobressai reforçada porquanto:
  - Em 2016, foi criado um grupo de trabalho para elaborar um quadro de financiamento estável ao longo da legislatura, com base em objetivos, e um planeamento plurianual,

<sup>48</sup> Cfr. Cláusula 2.ª, n.º 1, alínea. a), em ambos os Contratos.

<sup>49</sup> Sem prejuízo de apoios específicos também referidos no Contrato (*e.g.*: fundos comunitários e transferências provenientes designadamente da FCT).

que permita atingir as metas europeias de participação no ensino superior e de investimento em ciência e tecnologia<sup>50</sup>;

- Como resultado da atividade daquele grupo de trabalho, o MCTES apenas remeteu os Contratos<sup>51</sup>.

58. É certo que os Contratos referem ainda apoios específicos, nomeadamente, através da FCT e de programas de desenvolvimento tecnológico e de investigação (*e.g.* Portugal 2020), no quadro da criação de emprego científico e académico, mas, decorridos quatro anos sobre a sua celebração e colhidos os correspondentes ensinamentos, nada mais se sabe sobre a atividade do grupo de trabalho cujo mandato parecia apontar para mais além, desde logo para o desenho de um quadro de financiamento num contexto de responsabilidades assumidas a nível europeu.
59. Por outro lado, não se encontrando o orçamento das IES a ser financiado como previsto na Lei de Bases que inclui o suporte em fórmula, mas através de Contratos celebrados com a maioria das IES, também se constata que, até ao momento, não se procedeu ao ajustamento apropriado desta Lei.

Em sede de contraditório, o MCTES assinalou, com detalhe, as desvantagens/dificuldades relacionadas com a aplicação da fórmula que sustentam a opção pelos Contratos que *“estimulam compromissos que contribuem para os objetivos das instituições e do país. Os contratos de legislatura apresentam-se efetivamente como o melhor instrumento de financiamento base do ensino superior, tendo sido subscrito pela quase totalidade das instituições”*.

Apesar da argumentação expendida, que não põe em causa os factos enunciados, e apresentando-se os Contratos como a melhor solução como refere o MCTES, o certo é que, embora já tenham decorrido quatro anos sobre a data dos Contratos e celebrado um novo, não se promoveram os ajustamentos legais necessários a acolher as soluções preferidas.

### → O financiamento com base nos Contratos assenta num referencial histórico, sendo indiferente à eficiência e aos resultados das IES

60. Um financiamento não inferior às dotações do orçamento para 2016, fixado contratualmente, passou a constituir o limite mínimo e o referencial a observar nos anos subsequentes da vigência dos Contratos, com atualizações associadas, designadamente, às alterações legislativas.
61. Contudo, a esse referencial histórico não correspondem dotações calculadas com base em informação relevante e atualizada, como o número de alunos, qualificação dos docentes e áreas de formação. Essa informação estava contida na fórmula desaplicada em 2009 e careceria de ser validada em cada período orçamental.
62. Reconhece-se que os Contratos têm a virtualidade de envolver e angariar compromissos entre as partes, mas a atribuição de dotações com base num referencial histórico que responde à cobertura direta de custos, sem qualquer outro critério, não promove a gestão eficiente e o desempenho das IES.
63. Importa também sublinhar que, apesar dos problemas registados no passado com as sucessivas fórmulas adotadas e da complexidade associada à mais recente<sup>52</sup>, é transversal a

<sup>50</sup> Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2016.

<sup>51</sup> Cfr. Ofício n.º 550 do MCTES, de 28 de março de 2019.

<sup>52</sup> *e.g.* OECD (2019), OECD Review of Higher Education, Research and Innovation – Portugal, OECD publishing, Paris.

opinião de que a utilização de um qualquer mecanismo semelhante tem a “(...) *vantagem da transparência, evitando a introdução de distorções devido a fatores políticos ou à maior ou menor capacidade de intervenção dos dirigentes institucionais*”<sup>53</sup>.

64. Neste contexto de desaplicação da fórmula, a observação do princípio orçamental da transparência, previsto na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>54</sup>, assume uma maior relevância por implicar a disponibilização de informação fiável, completa, atualizada, compreensível e comparável internacionalmente para permitir uma avaliação precisa das atividades<sup>55</sup>. A transparência contribui para a objetividade, garante a imparcialidade e promove a *accountability*, porém, o financiamento das IES numa base histórica e com as insuficiências antes referidas, torna, desde logo, esse financiamento opaco colocando em crise os referidos atributos associados àquele princípio orçamental.

**→ Para o financiamento em causa não são considerados quaisquer indicadores de desempenho ou de qualidade, não premiando o mérito, nem alavancando a excelência**

65. Para além de não ter sido aplicada a fórmula legalmente definida ou de não ter sido promovido o seu eventual aperfeiçoamento, a celebração dos Contratos não considerou os critérios objetivos de qualidade e de excelência, dos valores padrão e dos indicadores de desempenho previstos na Lei de Bases<sup>56</sup>.
66. De facto, o financiamento que tem vindo a ser efetuado com base no estabelecido nos Contratos no que respeita às duas componentes referidas, não depende de qualquer indicador e não atende ao desempenho passado ou atividade presente das IES, nem às suas características e especificidades.
67. Também não foram tidos em conta fatores externos às IES, tais como os efeitos da evolução demográfica, por força da diminuição da natalidade e potencial redução futura no número de alunos a frequentar o ensino superior, que pode vir a traduzir-se no acréscimo do esforço financeiro a suportar pelo Estado, a exigir planos próprios e financiamento específico.
68. Sem prejuízo da autonomia das IES, note-se que os Contratos também não estabeleceram qualquer afetação do financiamento a atividades principais, a investimento, ao desenvolvimento de projetos, à investigação ou a outras atividades<sup>57</sup> para conferir a necessária clareza à atribuição do financiamento e contribuindo para melhorar o desempenho das IES.
69. Tão pouco se sabe qual a percentagem do financiamento que foi, de facto, aplicada àqueles fins, o que poderia contribuir para minimizar tais insuficiências na sua atribuição. Aliás, é de relevar

<sup>53</sup> Como refere Maria João Marques Cruz (2013), Financiamento do ensino superior em Portugal: *Repensar o modelo em função do desempenho*, ISCSP. No mesmo sentido, *vide* ainda Alberto Amaral (2003), Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior – Fundação das Universidades Portuguesas.

<sup>54</sup> Aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro, e alterada e republicada pela Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto.

<sup>55</sup> Cfr. artigo 19.º da LEO.

<sup>56</sup> Não têm sido considerados critérios de eficiência e de qualidade, segundo o CRUP e o CCISP (cfr. *e-mails* de 26 de julho e 24 de setembro de 2019, respetivamente) e, no mesmo sentido, Maria João Marques Cruz (2013), Financiamento do ensino superior em Portugal: *Repensar o modelo em função do desempenho*, ISCSP.

<sup>57</sup> Os Contratos também não apresentaram a dimensão do financiamento para a ciência, tecnologia e inovação, direcionado para as IES designadamente pela FCT.

que sem a identificação específica das atividades às quais o financiamento é destinado é impossível aferir da sua adequabilidade e suficiência.

Em sede de contraditório, o CCISP refere a circunstância de “*o Tribunal de Contas, corroborar a posição deste Órgão numa matéria tão importante como é o financiamento, designadamente, no reconhecimento do subfinanciamento do sistema do ensino superior em Portugal*”. Faz-se notar, contudo, e como resulta dos parágrafos anteriores, que na auditoria não foi aferida a suficiência ou insuficiência do financiamento.

70. Sendo a eficiência de gestão das IES, o seu contexto e especificidades, os seus resultados e níveis qualitativos indiferentes para o financiamento decorrente dos Contratos, este instrumento de concretização do financiamento configura um outro caminho face ao modelo previsto na Lei de Bases, e na sua concreta fórmula, em matéria de consideração de critérios de qualidade e excelência e não aproveita a oportunidade de premiar o mérito e de alavancar a excelência.

→ Os Contratos integram compromissos da responsabilidade das IES que, além de insuficientemente definidos, não relevam para o financiamento

71. Atento o estabelecido na Agenda “Compromisso com o Conhecimento e a Ciência” quanto à assunção das metas do PNR, os Contratos previram, nesse âmbito, compromissos para o Governo e para as IES, como é o caso dos que, a título meramente ilustrativo, se indicam:

- Apoio do Governo à criação de emprego científico e académico<sup>58</sup>:
  - Apoios específicos de natureza competitiva para estimular o emprego científico e a atividade de ciência e tecnologia;
  - Fundos de apoio para o desenvolvimento de territórios do interior, regiões de baixa densidade demográfica e Regiões Autónomas.
- Compromissos das IES<sup>59</sup>:
  - Articulação entre o ensino e a investigação;
  - Redução do abandono escolar.

72. As IES também se comprometeram a<sup>60</sup>:

- Prosseguir o processo de melhoria do seu desempenho nas dimensões do ensino, investigação e interação com os tecidos produtivo, social e cultural, contribuindo para um modelo de desenvolvimento sustentado, assente no conhecimento e alargamento progressivo da formação de nível superior a grupos mais diversificados da população;
- Implementar práticas de gestão que potenciem a adequada gestão de recursos, o seu equilíbrio financeiro e o aumento da eficiência da despesa pública.

<sup>58</sup> e.g. Cláusula 3.<sup>a</sup>, n.º 1, alínea. b), ii) e iii) e Cláusula 3.<sup>a</sup>, alínea. b), dos Contratos com as universidades e politécnicos, respetivamente.

<sup>59</sup> e.g. Cláusula 4.<sup>a</sup>, n.º 2 alíneas. a) e b) e Cláusula 5.<sup>a</sup>, n.º 2 alíneas. a) e c), dos Contratos com as universidades e politécnicos, respetivamente.

<sup>60</sup> e.g. Cláusula 4.<sup>a</sup> n.ºs 1 e 3 e Cláusula 5.<sup>a</sup>, n.ºs 1 e 3, dos Contratos com as universidades e politécnicos, respetivamente.

73. Porém, constatou-se que, em regra, os compromissos assumidos eram genéricos e sem metas concretas, não eram mensuráveis nem existia um quadro de indicadores de referência.
74. Nos casos em que foi definida a calendarização de medidas<sup>61</sup>, essa ultrapassou, em regra, o período de vigência dos Contratos. Por outro lado, não foi prevista qualquer avaliação da execução desses compromissos.
75. Tais insuficiências na formulação dos compromissos, sem referência a metas concretas e a indicadores, inviabilizam qualquer apreciação objetiva, imparcial e transparente. Porém, importa realçar que a concretização desses compromissos não releva para o financiamento, que em nada depende do seu cumprimento.

Em sede de contraditório, o MCTES refere que “As instituições de ensino superior contribuíram no seu todo para atingir os indicadores de desempenho no âmbito do compromisso com a ciência e o conhecimento. Por exemplo:

- No âmbito da medida “Promoção de ações de acompanhamento e modernização pedagógica orientada para a redução do abandono escolar no ensino superior, juntamente com a contratação de jovens docentes doutorados” o indicador de 100 docentes contratados por ano foi superado;
- A medida “Reforço da atribuição de apoios sociais a estudantes carenciados do ensino superior” com um indicador de 70.000 bolsas atribuídas foi superado;
- A medida “Contratação de novos investigadores e docentes jovens doutorados proporcionando o rejuvenescimento das instituições”, com a meta de 5 000 novas contratações foi superada;
- A medida “Apoiar a formação inicial curta de âmbito superior nos politécnicos” com o indicador de 30.000 estudantes inscritos em CTeSP foi superada;
- A medida “Criar e reforçar a capacidade de inovação através de Laboratórios Colaborativos” foi superada com 26 Laboratórios Colaborativos reconhecidos.”

Não obstante o alegado, refere-se que, nos Contratos, tais compromissos não estão suficientemente definidos nem afetos a cada IES, nem os indicadores se encontram aí expressos.

**→ A vigência dos Contratos restringe-se à legislatura, contendo a estabilidade e a previsibilidade do financiamento à sua duração**

76. Aquando da celebração dos Contratos, o Governo reconheceu que a estabilidade do financiamento público e o aprofundamento da autonomia são absolutamente determinantes para o processo de reforma do ensino superior. Também no PNR se assumem os Contratos como garante das condições adequadas para reforçar a autonomia institucional e garantir a estabilidade do financiamento.
77. No entanto, os Contratos não estão acomodados num instrumento estratégico, de longo prazo, enquadrador do financiamento das IES, uma vez que foram concebidos para vigorar apenas durante o mandato do XXI Governo Constitucional, o que, aliás, se veio a concretizar. Ficaram, no entanto, sujeitos às vicissitudes que porventura viessem a ocorrer quanto à duração do mandato.
78. Ainda que, à partida, se preveja que os Contratos tenham uma duração correspondente à da legislatura, isto é, quatro anos, o facto é que dependem: i) da vigência do Governo que os assina, terminando se este vir o seu termo antes dos quatro anos previstos; ii) da LOE de cada ano,

<sup>61</sup> e.g. Cláusula 4.<sup>a</sup>, n.º 2, alíneas c) e d) e Cláusula 5.<sup>a</sup>, n.º 2, alíneas d) e e), dos Contratos com as universidades e os politécnicos, respetivamente.

sempre marcada pela vigência do Governo, mas, também, pela conjuntura económica e orçamental mais ou menos favorável.

79. A dependência [explícita e implícita] que se estabeleceu entre Contratos, vigência do Governo e LOE, compromete a estabilidade e a consequente previsibilidade do financiamento, sobretudo numa perspetiva plurianual de longo prazo, além de uma legislatura, fundamentais à autonomia das IES e à boa gestão, bem como ao desenvolvimento dos seus projetos estratégicos<sup>62</sup>.
80. Sendo certo que a estabilidade e a previsibilidade são características indissociáveis e de observação essencial no financiamento das IES, a circunstância de não estarem apropriadamente acauteladas nos Contratos, em resultado de um documento estratégico enquadrador, retira robustez a este instrumento de concretização do financiamento.

Em sede de contraditório, o MCTES alegou que se pretendeu “*com os contratos de legislatura facilitar o planeamento plurianual da governação e gestão das instituições*” e que “*numa conjuntura caracterizada por uma grande volatilidade financeira e pressão demográfica apenas é possível construir planos financeiros para uma legislatura. Um plano a 10 anos não se adequaria em termos financeiros com a realidade atual, com leis que aprovam orçamentos anuais e com mandatos dos órgãos de gestão das universidades e instituições politécnicas de 4 anos*”.

Sobre o alegado, refere-se que, sem prejuízo de a incerteza associada à volatilidade financeira e à pressão demográfica dever ser salvaguardada, a opção por um modelo de financiamento estatal mais conjuntural, que se afasta dos critérios genericamente estabelecidos na Lei de Bases, enfraquece a estabilidade do financiamento.

Também em sede de contraditório, o CRUP alega que “*Os contratos de legislatura, apesar de não constituírem um mecanismo ideal de financiamento das IES, têm vindo a contribuir para a recuperação do sistema nos anos mais recentes, sobretudo ao introduzirem elementos de estabilidade e previsibilidade*”.

### 3.2. O GOVERNO CUMPRIU COM DOTAÇÕES SUPERIORES ÀS DE 2016, MAS OS REFORÇOS PADECERAM DE TRANSPARÊNCIA

→ As dotações do OE atribuídas às IES não foram inferiores às do OE para 2016, em cumprimento dos Contratos

81. Anualmente são inscritas na LOE as dotações orçamentais a atribuir às IES, bem como à FCT para financiamento específico das IES<sup>63</sup>. Face ao disposto na LEO<sup>64</sup>, essa inscrição processa-se no quadro do PO 10<sup>65</sup>, cuja entidade-coordenadora é o IGeFE, I.P.
82. No período de vigência dos Contratos, o financiamento através do OE/RG quanto às dotações iniciais e corrigidos<sup>66</sup> consta das Figuras seguintes (detalhe no Anexo 3).

<sup>62</sup>EUA, Thomas Estermann e Veronika Kupriyanova, Efficiency, Effectiveness, and Value for Money, at Universities - A USTREAM Report, June 2019, EUA.

<sup>63</sup>O OE também contempla dotações específicas para os Serviços de Ação Social, visando a prestação de serviços e a concessão de apoios aos estudantes (e.g.: bolsas de estudo, alimentação, alojamento).

<sup>64</sup>Cfr. artigo 14.º da LEO.

<sup>65</sup>Cada PO corresponde a uma área de responsabilidade política do Governo – um programa, um ministério – e inclui: i) as despesas de medidas que concorrem para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas; ii) indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização (cfr. artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, em vigor por força do disposto no artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro).

<sup>66</sup>O ano de 2018 constitui o último com execução orçamental concluída.

**Figura 6 – Evolução das dotações iniciais (OE/RG)  
(2016-2019)**



**Figura 7 – Evolução das dotações corrigidas (OE/RG)  
(2016-2018)**



Fonte: Elaborado com base na informação disponibilizada pelo IGeFE, I.P.

83. Globalmente verifica-se que as dotações iniciais cresceram 10,4% na vigência dos Contratos e nunca foram inferiores às de 2016, cumprindo-se, assim, o compromisso do Governo de que as dotações do OE não seriam inferiores às da LOE para 2016, para cada um dos anos do quadriénio 2016-2019<sup>67</sup>. Já as dotações corrigidas tiveram um aumento de cerca de 5% entre 2016 e 2018, ascendendo neste ano a 1,1 mil milhões de euros.
84. Quanto ao compromisso de que os orçamentos das IES não estariam sujeitos a cativações, constatou-se que tal compromisso foi transposto para as LOE permitindo que as IES estivessem excluídas desse constrangimento orçamental<sup>68</sup>.
85. Observa-se, em consequência, que foi conferida estabilidade e previsibilidade no financiamento da IES, mas apenas circunscritas àquelas dotações e ao período de vigência dos Contratos.

**→ A inexistência de transparência e de divulgação da metodologia de cálculo subjacente aos reforços resultantes de alterações legislativas originou ambiguidades e divergências**

86. Os Contratos estabeleceram no seu clausulado que as dotações do OE seriam acrescidas dos montantes correspondentes aos aumentos de encargos salariais para a Administração Pública, incluindo os decorrentes do aumento do valor da remuneração mensal mínima garantida, e dos montantes necessários à execução de alterações legislativas com impacto financeiro<sup>69</sup>.
87. Ora, tratando-se de cláusulas abertas motivam encargos não limitados para o Estado que, embora inevitáveis, suscitam impactos não quantificados no OE por inexistir um volume financeiro de referência.
88. Das alterações legislativas com impacto financeiro registadas no período de vigência dos Contratos, destacam-se as seguintes:
- Destinadas, sobretudo, aos trabalhadores da Administração Pública e aplicáveis às IES, relacionadas com: i) extinção da redução remuneratória<sup>70</sup>; ii) valorizações

<sup>67</sup> Cfr. Dotações orçamentais inscritas nas LOE para 2017, 2018 e 2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 dezembro).

<sup>68</sup> Cfr. LOE para 2017 (artigo 4.º, n.º 11), LOE para 2018 (artigo 4.º, n.º 11) e LOE para 2019 (artigo 4.º, n.º 10). As LOE também excluíram de cativações as despesas financiadas por transferências da FCT.

<sup>69</sup> Cláusula 2.ª, n.º 1, a) em ambos os Contratos.

<sup>70</sup> Cfr. Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro



remuneratórias<sup>71</sup>; iii) alteração na Retribuição Mínima Mensal Garantida<sup>72,73</sup>; iv) atualização do subsídio de refeição<sup>74</sup>; v) Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários (PREVPAP)<sup>75</sup>;

- Regras complementares do processo de transição dos docentes no ensino politécnico<sup>76</sup>;
- Limite máximo da propina a fixar pelas IES a partir do ano letivo 2019/2020<sup>77</sup>.

89. Atento o impacto financeiro dessas alterações legislativas nas IES, as dotações iniciais foram sendo objeto de correção ao longo de cada ano (2019 então em curso), traduzindo-se em reforços às IES que, entre 2016 e setembro de 2019, alcançaram os montantes indicados na Quadro 1, registando 2016 o maior impacto (46,4 milhões de euros) em resultado, sobretudo, da extinção da redução remuneratória.

#### Quadro 1 – Impacto das alterações legislativas – reforços 2016-2019<sup>78</sup>

Un: M€

Ano	2016	2017	2018	2019 (até setembro)	Total
<b>Reforços (Contratos de Legislatura)</b>	46,4	12,1	12,2	5,4	76,1

Fonte: Informação disponibilizada pelo MCTES

90. A comunicação às IES, através do IGeFE, I.P., das dotações anuais (incluindo os acréscimos decorrentes das alterações legislativas do ano anterior) e do montante dos reforços no ano, não continha a metodologia de cálculo, nem a referência à concreta alteração legislativa<sup>79</sup>. Também não foi esclarecida a relação entre as alterações legislativas, os montantes e a metodologia de cálculo, sendo que<sup>80</sup>:

- A informação prestada pelo MCTES sobre os reforços atribuídos tipifica as inúmeras alterações legislativas, com detalhe por fonte de financiamento, mas sem referência ao montante;
- Os Despachos do Secretário de Estado do Orçamento, autorizadores dos reforços a efetuar por IES, não continham informação sobre as concretas alterações legislativas nem sobre a metodologia de cálculo;

<sup>71</sup> Cfr. LOE para 2018 (artigo 18.º); LOE para 2019 (artigo 16.º).

<sup>72</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 117/2018, de 27 de dezembro (600€ a partir de 1 de janeiro de 2019), Decreto-Lei n.º 156/2017, de 28 de dezembro (580€ a partir de 1 de janeiro de 2018) e Decreto-Lei n.º 86-B/2016, de 29 de dezembro (557€ a partir de 1 de janeiro de 2017).

<sup>73</sup> Em 2019, ocorreu ainda alteração no valor mínimo da tabela remuneração única, através do Decreto-Lei n.º 29/2019, de 20 de fevereiro (635,07€ a partir de 1 de janeiro de 2019).

<sup>74</sup> Cfr. artigo 20.º da LOE para 2017.

<sup>75</sup> Cfr. LOE para 2016 (artigo 19.º), LOE para 2017 (artigo 25.º), Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28 de fevereiro (Portaria n.º 150/2017, de 3 de maio, alterada pela Portaria n.º 331/2017, de 3 de novembro: procedimentos de avaliação de situações a submeter ao PREVPAP e criação de Comissões de Avaliação Bipartidas; Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro: PREVPAP).

<sup>76</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 45/2016, de 17 de agosto, alterado pela Lei n.º 65/2017, de 9 de agosto.

<sup>77</sup> Cfr. LOE para 2019 (artigo 198.º) [não superior a 871,52 € naquele ano letivo].

<sup>78</sup> Incluem as verbas referentes aos SAS não individualizadas pelo MCTES.

<sup>79</sup> Cfr. *e-mail* do IGeFE, I.P., de 18 de março.

<sup>80</sup> Cfr. *e-mails* do MCTES, de 27 de setembro, do CRUP, de 26 de julho e do CCISP, de 23 de setembro, todos de 2019.

- Ao CRUP e ao CCISP nem sempre foi prestada informação discriminada sobre os reforços/*plafonds* nem sobre a respetiva metodologia de cálculo.
91. Acresce que se constatou existirem divergências quanto aos montantes transferidos para as IES em resultado das alterações legislativas, nomeadamente:
- Divergência na informação prestada pelo IGeFE, I.P., e pelo MCTES quanto ao financiamento atribuído<sup>81</sup>;
  - Divergências evidenciadas pelo CRUP e pelo CCISP quanto aos montantes transferidos e quanto às metodologias utilizadas pelo MF/MCTES para o cálculo dos reforços:
    - O CRUP revelou ter sido necessário demonstrar que os reforços atribuídos diferiam dos montantes resultantes das alterações legislativas<sup>82</sup>.
    - O CCISP discordou da metodologia baseada no valor percentual das despesas com pessoal suportadas pelo OE, por criar distorções entre IES e obrigar à captação de receitas próprias para fazer face a despesas adicionais resultantes de alterações legislativas. Objetivou mesmo que, em 2017, estava previsto transferir 5,4 milhões de euros, que apenas cobria 66% dos 8,2 milhões de euros de impacto estimado<sup>83</sup>.
92. Segundo o MCTES, uma desagregação mais detalhada exigiria um esforço adicional com as IES através de um levantamento a nível nominal, sendo que os valores atribuídos pelo MF e acordados com as IES tiveram em conta o histórico da IES e a média verificada na Administração Pública.
93. O exposto evidencia que as insuficiências na definição da metodologia de cálculo e na divulgação apropriada às partes interessadas, conduziu a ambiguidades e entendimentos divergentes. Também fica patente a deficiente articulação entre as várias entidades envolvidas de que decorre a inexistência de uniformidade, detalhe e clareza, na informação que reportam.

Em sede de contraditório, o MCTES descreve o conteúdo dos reforços, afirma, designadamente, que foram transparentes e concertados com o CRUP e com o CCISP e realçou que *“os reforços para além das alterações legislativas foram calculados após análise objetiva da situação financeira de cada instituição, ponderado pelo valor do saldo de gerência e pela capacidade de tesouraria da instituição. Acresce ainda que as instituições beneficiaram de reforços por via do “fundo comum” constituído para as universidades e politécnicos, montantes aqui não considerados dado que faziam parte da dotação inicial atribuídas às instituições de ensino superior”*. Sublinha-se que o alegado não altera o observado pela auditoria.

Também em sede de contraditório, o CRUP alega que *“foram demonstradas desconformidades entre os valores previstos e os que efetivamente resultaram das diversas alterações legislativas entretanto ocorridas”*, corroborando o observado na auditoria.

<sup>81</sup> e.g. Em relação ao período 2016-2018, o MCTES indica 70,7 M€ (*e-mails* de 13 e 27 de setembro de 2019) – Quadro 1 e o IGeFE, I.P., indica 80,5 M€ (*e-mail* de 15 de março de 2019) – Figura 7.

<sup>82</sup> Cfr. *e-mail* do CRUP, de 15 de julho de 2019.

<sup>83</sup> Cfr. Relatório semestral do CCISP referente a dezembro de 2017.

### 3.3. A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL (PO 10) NÃO É SUFICIENTEMENTE EXPLÍCITA, COMPLETA E TRANSPARENTE

94. Constatou-se que nas linhas prioritárias de ação presentes nas propostas do OE, no quadro orçamental do PO 10 ao longo do quadriénio 2016-2019, vai variando a respetiva conexão com os Contratos, sobressaindo, em 2019, a referente ao reforço da “*Estratégia de modernização, qualificação e diversificação do ensino superior*” atenta a sua relação direta com as dotações do OE/RG que financiam as IES.
95. Contudo, as orientações programáticas e os respetivos quadros de apoio não esclarecem o modo como as dotações são distribuídas pelas linhas prioritárias e, conseqüentemente, a relação entre as dotações e os compromissos contratuais.
96. Acresce que a programação orçamental do PO 10 se circunscreve às dotações iniciais a transferir por IES (sem identificação dos montantes relativos a alterações legislativas ocorridas) sem qualquer previsão de reforços para eventuais alterações legislativas com impacto financeiro nas IES. Aliás, os reforços associados à execução dos Contratos são excluídos da programação orçamental<sup>84</sup>.
97. Já quanto à execução do PO 10, constatou-se que os respetivos relatórios comportam informação por IES e concluem, em síntese, sobre aspetos relacionados com: i) as deficiências na elaboração dos orçamentos; ii) o montante dos reforços efetuados com recurso à dotação provisional do MF em resultado das alterações legislativas; iii) a utilização da reserva do PO e de saldos de gerência para pagamento de outras despesas (*e.g.*: vencimentos e subsídios de Natal). Também apresentam a execução do PO 10 pelas diversas áreas de atuação/medidas, respetivas linhas de orientação e eixos e, ainda, com referência à classificação económica.
98. Contudo, os relatórios de execução não apresentam o financiamento global, respetiva aplicação e justificação de desvios, dando a conhecer, de forma transparente, exatamente o que cada IES absorveu do OE (incluindo de alterações legislativas) e em que despesa/projeto foi aplicado no contexto dos concretos compromissos contratuais.
99. O exposto evidencia que a programação orçamental através do PO 10 compromete os princípios fixados na Lei de Bases aplicáveis ao financiamento das IES, como o princípio do compromisso do Estado com base em critérios objetivos e transparentes.
100. Tendo também presente o princípio da transparência orçamental e as características da informação a disponibilizar sobre a implementação e a execução dos programas, constata-se que o processo de financiamento das IES carece de maior transparência dado que:
  - A informação divulgada não é suficiente;
  - Os critérios para a sua concessão não são claros, não resultando de um racional demonstrativo da despesa concreta (e/ou % de afetação) a financiar em cada IES;
  - Não são identificadas as medidas estratégicas e os resultados a atingir com o concreto financiamento a cada IES, nem a articulação com as linhas prioritárias de ação.

---

<sup>84</sup> *e.g.* PO 10 para 2019, Quadro III.

101. Neste sentido, importa salientar que já no âmbito das recomendações da OCDE sobre Governança Orçamental era referida a necessidade de garantir que os documentos e dados orçamentais fossem abertos, transparentes e acessíveis<sup>85</sup>.
102. Também o *International Budget Partnership*, no âmbito da “*Open Budget Survey 2017*”, recomendava a Portugal a necessidade de melhorar a transparência, designadamente aumentando a informação na proposta orçamental (detalhe sobre as despesas e medidas de desempenho orçamental e maior ligação às políticas) e no relatório anual (comparações entre a previsão macroeconómica e o resultado)<sup>86</sup>.
103. A transparência é um pilar da boa governança<sup>87</sup>, pelo que incrementar maior transparência na informação disponibilizada aos *stakeholders* e cidadãos é fundamental, quer para a eficácia da monitorização, quer para a *accountability*<sup>88</sup>, no caso, da execução orçamental dos Contratos no contexto do PO 10.

Em sede de contraditório, o MCTES afirma que a programação orçamental é explícita, completa e transparente. Contudo, não refuta nenhuma das concretas insuficiências observadas pela auditoria e, ao reconhecer, inclusive, que “*Apenas uma visão de complementaridade entre os vários relatórios dá a conhecer e de forma transparente a informação total do programa orçamental*”, evidência existir fragmentação da informação em causa.

#### 3.4. A EFICÁCIA DA MONITORIZAÇÃO E CONTROLO FICOU PREJUDICADA POR SE CENTRAR NAS DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS E NÃO ABRANGER OUTROS APOIOS

104. A Lei de Bases prevê o acompanhamento e avaliação da aplicação do financiamento às IES através da via inspetiva e de auditorias externas especializadas.
105. Contudo, a IGEC não realizou qualquer ação de inspeção e auditoria direcionada às IES enquanto beneficiárias de financiamento estatal decorrente dos Contratos nem aos sistemas de gestão, incluindo indicadores de desempenho<sup>89</sup>.
106. Não obstante, os Contratos cometeram concretamente:
- Ao GTMCO o encargo de assegurar a contenção da despesa no quadro orçamental definido.
  - Ao CRUP e ao CCISP a monitorização, controlo e acompanhamento da execução de todos os aspetos dos Contratos.

<sup>85</sup> Council Recommendation on Budgetary Governance – 18 Feb 2015.

<sup>86</sup> International Budget Partnership – Classificação de Portugal no âmbito da Open Budget Survey 2017.

<sup>87</sup> Transparency International, Tools to Support Transparency in Local Governance, “Transparency is thus a central pillar of good governance”.

<sup>88</sup> Transparency International, Preventing Corruption in Humanitarian Operations, “Greater transparency in the information made available to local governments, recipient communities and civil society organisations is important for effective monitoring and genuine accountability”.

<sup>89</sup> A IGEC desenvolveu outras ações relacionados com financiamento público (e.g.: Ação de controlo – Bolsas de estudo a estudantes do ensino superior) (cfr. *e-mail* da IGEC, de 25 de novembro de 2019).

→ Quanto ao Grupo de Trabalho de Monitorização e Controlo Orçamental (GTMCO)

107. Incumbia ao GTMCO:

- A elaboração de relatórios trimestrais para supervisão pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do ensino superior;
- A elaboração de relatórios trimestrais referentes ao acompanhamento de proximidade junto das IES que nos últimos três anos tenham recebido reforços orçamentais.

108. Em conformidade com o estabelecido, o GTMCO elaborou e apresentou à supervisão dos membros do Governo os “Relatórios de Execução Orçamental” trimestrais (a seguir designados Relatórios) que elaborou ao longo do quadriénio 2016-2019.

109. Ao longo dos anos, nos Relatórios foi sendo assinalado o comportamento das receitas e das despesas e a respetiva justificação, fornecendo uma panorâmica geral de todas as fontes de financiamento das IES, designadamente à luz de valores de referência pré-estabelecidos para dotações orçamentais (Receitas Gerais), receitas próprias e fundos comunitários. O foco foi, porém, o financiamento através das Receitas Gerais que mereceu uma apreciação mais fina, incluindo informação quanto às alterações legislativas com impacto orçamental<sup>90</sup>.

110. Em geral, nos Relatórios evidenciou-se nomeadamente o seguinte:

Aspetos relacionados com a execução orçamental<sup>91</sup>:

- O sentido de rigor, exigência e responsabilidade que caracterizou a execução orçamental das IES;
- Em sintonia com o quadro macroeconómico marcado pelo esforço de consolidação orçamental, terem ocorrido pressões que marcaram a execução orçamental das IES que se traduziram numa maior exigência para manutenção do equilíbrio orçamental.
- A não uniformidade do sistema das IES, existindo especificidades nas suas atividades com consequências na execução orçamental e na situação económico-financeira, donde resultaram desequilíbrios orçamentais de diferentes fatores dada a diversidade das IES.

Diferenças entre IES que se manifestaram na natureza dos desequilíbrios, de natureza mais estrutural ou mais conjuntural<sup>92</sup>, sendo que:

- nas razões de natureza estrutural insere-se o modelo organizacional com impacto na gestão dos recursos humanos<sup>93</sup>, a dispersão da oferta formativa, a política de propinas e a gestão e utilização dos espaços e instalações;
- nas razões de natureza conjuntural sobressai a redução de fundos comunitários e de receitas próprias<sup>94</sup>.

Alguns constrangimentos nas IES relacionados com as alterações legislativas, designadamente<sup>95</sup>:

- Em 2017, situações consideradas de necessidade absoluta e de urgência de reforço de Receitas Gerais através da dotação do MF para cobrir o impacto financeiro do descongelamento das carreiras (pessoal docente, não docente e investigadores);
- Em 2018, dificuldades no pagamento dos vencimentos e do subsídio de Natal a motivar um pedido de reforço ao MF por contrapartida da reserva do Programa Orçamental (2,640 M€) que foi autorizado;
- Vários alertas sobre a necessidade de reforços para cobrir o impacto financeiro das alterações legislativas.

<sup>90</sup> e.g. Relatórios de 2017.

<sup>91</sup> e.g. Relatórios de 2016 (3.º e 4.º trimestres), de 2017 (4.º trimestre) e de 2018 (3.º e 4.º trimestres).

<sup>92</sup> e.g. Relatórios de 2017 (3.º trimestre) e 2018 (4.º trimestre).

<sup>93</sup> e.g. Corpo docente e sua adequação à procura formativa, forma de contratação e distribuição de serviço docente.

<sup>94</sup> e.g. Não apresentação de pedidos de reembolso a financiamento e quebra de alunos e de prestação de serviços à comunidade, respetivamente.

<sup>95</sup> e.g. Relatórios de 2016 (2.º trimestre), de 2017 (2.º e 3.º trimestres), de 2018 (1.º e 3.º trimestre) e de 2019 (2.º trimestre).

Acompanhamento e monitorização efetuado, em especial, de proximidade das IES sem capacidade para ultrapassar os constrangimentos na execução orçamental, tendo em vista verificar possíveis caminhos para mitigar as dificuldades orçamentais de natureza estrutural ou conjuntural<sup>96</sup>.

Identificação das necessidades orçamentais das IES e a forma de as suportar. Indicaram-se os montantes em causa e o momento [e, sendo o caso, sinalizado o carácter de urgência] em que as IES deveriam ser dotadas de fundos para suprir tais necessidades. Os desvios na execução orçamental de algumas IES<sup>97</sup> foram suportados designadamente<sup>98</sup> por:

- Saldos transitados de anos anteriores das próprias IES;
- Mecanismo de entajuda e coesão entre as IES previsto nos Contratos, reduzindo o montante do reforço a disponibilizar por contrapartida da dotação provisional do MF;
- Dotações adicionais do OE.

No que respeita às IES que apresentaram desequilíbrios orçamentais, assinalou-se a importância de tornar a estrutura de gestão mais integrada, com mudanças de liderança que resulte em maior eficiência ao nível dos recursos humanos e materiais, apostando na utilização de serviços partilhados e otimização de despesas com fornecimentos e serviços externos<sup>99</sup>. Também foram identificadas as áreas que careceriam de medidas, essencialmente da competência das IES, com vista a mitigar as dificuldades orçamentais de algumas IES<sup>100</sup>:

111. Da apreciação dos Relatórios verificou-se que:

- O GTMCO assegurou a monitorização e o controlo orçamental, no quadro orçamental definido, tendo as IES recebido reforços para fazer face a desvios orçamentais previamente identificados. Foram identificadas causas dos desvios orçamentais, incluindo os de natureza estrutural e apontadas áreas em que existe espaço para incrementar uma gestão mais eficiente;
- Quanto aos relatórios trimestrais referentes ao acompanhamento de proximidade junto das IES, o GTMCO foi sinalizando as que apresentavam constrangimentos orçamentais e relatando o trabalho de proximidade desenvolvido (*e.g.* visitas/reuniões) e respetivas conclusões<sup>101</sup>;
- Foi assinalada a existência de especificidades entre as IES com reflexos nos respetivos (des)equilíbrios orçamentais.

112. O GTMCO relevou-se, assim, como um relevante aliado para a contenção da despesa do OE, na medida em que procurou que os reforços só ocorressem quando esgotadas as outras opções disponíveis, conferindo o conforto necessário ao MF para proceder aos reforços orçamentais indispensáveis. Através da sua atuação, na execução dos Contratos foi assegurada estabilidade no financiamento às IES, mas também para o OE por via da libertação dos reforços na estrita medida do indispensável.

<sup>96</sup> *e.g.* Relatórios de 2017 (4.º trimestre) e de 2018 (3.º trimestre).

<sup>97</sup> *e.g.* Registo de fatores de risco face a valores de referência (cobrança de RG acima do expectável; cobrança de RP inferior ao expectável; cobrança de FC e de TRF inferior ao expectável; saldo negativo da execução orçamental); Deficiências na elaboração dos orçamentos; Impacto na execução orçamental face à quebra no reembolso de fundos comunitários; Impacto financeiro do descongelamento das carreiras pessoal (docente, não docente e investigador) (Relatórios de 2017 (1.º, 2.º e 3.º trimestres), de 2018 (2.º, 3.º e 4.º trimestres) e de 2019 (2.º trimestre)).

<sup>98</sup> *e.g.* Relatórios de 2017 (4.º trimestre) e de 2018 (4.º trimestres).

<sup>99</sup> *e.g.* Relatório de 2018 (3.º trimestre).

<sup>100</sup> *e.g.* Contratação de recursos humanos; adequação do corpo docente à procura formativa; capacidade de incremento das receitas próprias; processo de redução de despesas centrado na otimização de fornecimentos e serviços; necessidade de cooperação inter instituições e entre estas e os parceiros mais relevantes; reorganização estatutária, potenciando uma gestão mais integrada, matricial e eficiente dos recursos humanos e materiais (Relatórios de 2017 (1.º e 2.º trimestres) e de 2018 (2.º trimestre)).

<sup>101</sup> Cfr. *e-mail* de 13 de setembro de 2019.

113. Contudo, o acompanhamento e controlo levado a cabo pelo GTMCO não incidiu sobre todo o financiamento referido nos Contratos, designadamente os apoios específicos à criação de emprego científico e a outros programas<sup>102</sup>, como também nada consta quando ao cumprimento dos compromissos assumidos pelas IES nesse âmbito.
114. De facto, os Contratos não respondem, completamente, à exigência contida na Lei de Bases, que prevê o acompanhamento e a avaliação sistemática e continuada da aplicação do financiamento total atribuído às IES, apresentando-se, neste âmbito, insuficientes face ao que nela se prevê.
115. Sublinha-se ainda que a inexistência de identificação clara nos Contratos dos fins a que se destina o financiamento face às especificidades de cada IES não só prejudica a avaliação da eficiência da alocação dos recursos financeiros, como impede a apreciação sobre a [in]suficiência desse financiamento.
116. Em setembro de 2019, foram contratados serviços de auditoria externa, a realizar até 31 de dezembro desse ano, para integrar o GTMCO, para o desenvolvimento de ações de auditoria e acompanhamento às IES, em particular junto das que nos últimos anos tenham recebido reforços orçamentais<sup>103</sup>.
117. Finalmente, sublinha-se que dada a relevância da informação contida nos Relatórios trimestrais do GTMCO, que incluem, designadamente, a evolução da execução orçamental das IES, seus desvios e respetivas causas, e a quantificação dos reforços do OE, a sua adequada e acessível divulgação reforçaria a transparência do financiamento das IES<sup>104</sup>.

Em sede de Contraditório, o MCTES não infirmou qualquer observação de auditoria sobre a eficácia da monitorização, tendo apenas referido que *“O GTMCO foi criado com o objetivo de acompanhar e monitorizar os orçamentos de cada instituição, o que pressupõe uma análise financeira do total do ensino superior, onde se inclui a execução de outros apoios financeiros, nomeadamente, através dos programas de investimento da FCT (...) e do financiamento de formações curtas, entre outros procedimentos de investimento público e privado no ensino superior. Paralelamente, nota-se que muitos desses programas são acompanhados e monitorizados por entidades específicas”*.

#### → Quanto ao acompanhamento pelo CRUP e pelo CCISP previsto nos Contratos

118. Os Contratos estabeleceram que o CRUP e o CCISP submetiam aos Ministros da Presidência e da Modernização Administrativa, das Finanças, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, do Planeamento e das Infraestruturas os respetivos relatórios semestrais sobre a execução de todos os aspetos dos Contratos<sup>105</sup>.
119. Porém, o CRUP não elaborou os relatórios semestrais por implicar o seguimento de um conjunto mais vasto de parâmetros, alguns em implementação. Também considerou que, como um representante seu integra o GTMCO, os respetivos Relatórios têm possibilitado um acompanhamento apertado da gestão orçamental e uma visão geral sobre a evolução financeira do conjunto das IES<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> *e.g.* FCT e Portugal 2020, respetivamente.

<sup>103</sup> Análise da informação orçamental, patrimonial, económica, financeira e de tesouraria das IES; análise e validação dos relatórios do GTMCO e do relatório a produzir até ao final de 2019 (cfr. Cláusula 20ª do Caderno de Encargos).

<sup>104</sup> Os Relatórios foram apenas divulgados no *site* da Comissão da Educação e Ciência da Assembleia da República.

<sup>105</sup> Cfr. n.º 2 das cláusulas 8.ª e 9.ª dos Contratos com as universidades e os politécnicos, respetivamente.

<sup>106</sup> Cfr. Ofício n.º 117 do CRUP, de 18 de junho de 2019.

120. Verifica-se, assim, que o CRUP para além de não ter observado o estabelecido no Contrato, que assinou, também afastou a oportunidade de dar conta da eventual evolução do desempenho na dimensão do ensino, investigação e interação com os tecidos produtivo, social e cultural das IES, conforme compromisso assumido por estas nos Contratos, designadamente no que respeita à articulação entre o ensino e a investigação, redução do abandono escolar e consolidação do emprego científico.
121. O CCISP elaborou um relatório com referência a dezembro de 2017 (em execução o de 2018<sup>107</sup>), mas salientou que depende de informação remetida pelas IES, não existindo uniformização no seu reporte, prejudicando a sua comparabilidade e fiabilidade.

→ **A avaliação sobre os compromissos assumidos nos Contratos pelas partes não é coincidente**

122. Quanto ao entendimento do cumprimento das cláusulas contratuais pelas partes, constatou-se, na perspetiva do CCISP (constante do seu relatório), o seguinte:
- Quanto aos compromissos do Governo, das 13 medidas previstas, 7 encontravam-se em implementação e 4 foram cumpridas, designadamente:
    - a criação de um quadro legal de apoio financeiro ao estímulo do emprego científico e académico<sup>108</sup>;
    - a implementação de mecanismos de apoio específico do Governo à modernização e valorização do ensino politécnico<sup>109</sup>.
  - Quanto aos compromissos assumidos pelas IES, num total de 13, encontravam-se em implementação 12 e cumprido o relativo à não solicitação de qualquer reforço orçamental.
123. Já o MCTES, no que respeita ao cumprimento das cláusulas contratuais, considera terem sido cumpridos todos os compromissos que assumiu<sup>110</sup>. A demonstração do cumprimento desses compromissos, cláusula a cláusula, remete, em geral, para ações mais vastas de política governativa no âmbito do “Compromisso com a Ciência e o Conhecimento”. Mais relacionados com os Contratos, apresentam-se, a título meramente ilustrativo, os seguintes:
- As dotações orçamentais das IES não foram inferiores às inscritas na LOE para 2016 acrescidas de encargos das alterações legislativas;
  - A criação de um quadro legal de apoio financeiro ao estímulo do emprego científico e académico e a implementação com sucesso do Programa de Estímulo do Emprego Científico, tendo já garantido mais de 5000 contratos de investigadores desde 2017;

<sup>107</sup> Cfr. *e-mail* do CCISP, de 7 de junho de 2019.

<sup>108</sup> Decreto-Lei n.º 57/2016, de 29 de agosto; Lei n.º 57/2017, de 19 de julho; Decreto Regulamentar n.º 11-A/2017, de 29 de dezembro; e Lei n.º 24/2018, de 8 de junho (no seu artigo 4.º prevê-se que os encargos com a renovação e prorrogação dos contratos referentes a bolseiros doutorados, a desempenhar funções em instituições públicas há mais de três anos, sejam financiados até ao limite das dotações do MCTES, nomeadamente as dotações orçamentais que tinham como finalidade a contratação de doutorados).

<sup>109</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 45/2016, de 17 de agosto.

<sup>110</sup> Cfr. Ofício n.º 1734, de 13 de setembro de 2019, contendo, em anexo, a demonstração do cumprimento dos Contratos remetida à Comissão da Educação e Ciência da Assembleia da República, por ocasião da Audição Parlamentar de 26 de junho de 2019.

- A criação de mecanismos de apoio específico ao ensino politécnico, sendo o Programa de Modernização e Valorização dos Institutos Politécnicos (lançado em fevereiro de 2016) concretizado através da nomeação de um Grupo de Trabalho.

124. O exposto evidencia que:

- Existem entendimentos diferentes quanto ao cumprimento dos compromissos;
- Uma boa parte dos compromissos encontra-se em implementação;
- A circunstância de os Contratos não terem estabelecido quaisquer indicadores associados aos compromissos assumidos impede a apreciação do respetivo cumprimento de forma objetiva;
- Os apoios específicos previstos nos contratos, designadamente os referentes aos apoios através da FCT e a programas de desenvolvimento tecnológico e de investigação (e.g. Portugal 2020) não foram, no âmbito dos Contratos, objeto de avaliação (não obstante poderem ter sido noutra sede);
- No quadro dos Contratos, o acompanhamento e controlo limitou-se às dotações orçamentais não dando uma visão holística da avaliação do financiamento público.

#### 4. APRECIÇÕES CRÍTICAS E RECOMENDAÇÕES DA OCDE

---

##### ALGUMAS APRECIÇÕES CRÍTICAS

125. O financiamento público das IES tem motivado inúmeras intervenções e várias iniciativas de debate no seio da academia, apresentando-se, a título meramente ilustrativo, as referências seguintes:

- O Contrato ser manifestamente insuficiente para o futuro<sup>111</sup> e a necessidade de aumentar o financiamento que está aquém da média da OCDE<sup>112</sup>;
- O persistente subfinanciamento das IES<sup>113</sup> e a subsistência de níveis de subfinanciamento por estudante relativamente aos indicadores europeus<sup>114</sup>;
- O facto de o atual modelo de financiamento não responder às necessidades e potencialidades do setor<sup>115</sup>, nem estar adequado à realidade das IES<sup>116</sup>;
- A necessidade de atualizar e melhorar o modelo de financiamento das IES, o qual não permite a adequação de estratégias de desenvolvimento aos recursos disponíveis, com previsibilidade, nem promove a gestão eficaz dos recursos e de planos de desenvolvimento<sup>117</sup>;

---

<sup>111</sup> Cfr. Vice-Presidente do CRUP em entrevista ao “i”, em 7 de janeiro de 2019.

<sup>112</sup> Cfr. Presidente do CCISP em entrevista ao “Educação Internacional”, em 15 de novembro de 2019.

<sup>113</sup> Cfr. Conferência “Financiamento do Ensino Superior” na Universidade de Coimbra, em 24 de setembro de 2019.

<sup>114</sup> Cfr. <https://www.dnoticias.pt/pais/crescimento-do-ensino-superior-em-portugal-precisa-de-linha-de-continuidade-e-financiamento-JY5199579>.

<sup>115</sup> Cfr. <https://jpn.up.pt/2019/04/10/reitor-da-universidade-do-porto-pede-novo-modelo-de-financiamento-para-o-ensino-superior/>.

<sup>116</sup> Cfr. <https://www.diariodominho.pt/2019/02/18/reitor-da-uminho-reclama-revisao-da-lei-de-financiamento-do-ensino-superior/>.

<sup>117</sup> Cfr. Convenção Nacional do Ensino Superior 2030 – Uma agenda para o ensino superior em Portugal – Desafios do futuro, primeira sessão, ISCTE, em 7 de janeiro de 2019 ([https://www.cnensinosuperior.pt/wp-content/uploads/2019/01/Conclusao\\_O-que-falta-fazer-no-ensino-superior.pdf](https://www.cnensinosuperior.pt/wp-content/uploads/2019/01/Conclusao_O-que-falta-fazer-no-ensino-superior.pdf)).

- A necessidade de definir um novo modelo de financiamento e garantir que se mantém estável no longo prazo (pelo menos dez anos), no quadro de um acordo interpartidário e plurilegislativa que impediria o financiamento ao sabor das mudanças governativas<sup>118</sup>.
126. O exposto evidencia que existe uma opinião generalizada sobre a necessidade de reformular o modelo de financiamento.

## AS RECOMENDAÇÕES DA OCDE

127. A pedido do MCTES, a OCDE avaliou o sistema de ensino superior, investigação e inovação de Portugal<sup>119</sup> cujos resultados foram discutidos e contribuíram para clarificar e consolidar as prioridades políticas, como se refere nas Grandes Opções do Plano para 2019<sup>120</sup>.
128. Num contexto de reforma do modelo de financiamento público do ensino superior, no Relatório da OCDE foram apresentadas, designadamente, as conclusões principais seguintes:
- O financiamento público numa base histórica conduz a que o mesmo seja opaco e estabelece uma relação fraca entre os recursos atribuídos e o nível de esforço e *performance* das IES;
  - Não foram totalmente implementados planos de financiamento plurianuais, transparentes e *performance-based* previstos na lei;
  - As sucessivas alterações à metodologia de financiamento pelos governos têm sido implementadas, em parte, através do acréscimo de novos recursos e não, puramente, através da sua redistribuição entre IES. A crise financeira e a austeridade têm limitado a capacidade de se obterem os recursos necessários para reformar o ensino superior.
129. Em resultado da avaliação, a OCDE recomendou, em síntese, que se seguisse uma estratégia de reforço da transparência e de um regime de financiamento equilibrado que:
- Assegure a previsibilidade de financiamento das atividades principais das IES, a médio-prazo, preferencialmente através da contratualização plurianual, entre o MCTES e as IES;
  - Reconheça o desempenho das IES de forma justa;
  - Incentive o bom desempenho das IES, atendendo, designadamente, ao seu perfil institucional.
- E, nesse sentido, que as autoridades portuguesas desenvolvessem uma metodologia de financiamento que atribua, aproximadamente, 80% ao apoio das atividades principais, 15% aos *outputs* (desempenho) e 5% ao desenvolvimento de perfis institucionais (nalguns casos, direcionados para pesquisa e inovação e, noutros, para a educação profissional).
130. Numa perspetiva de avaliação quanto às recomendações da OCDE, dos pontos de situação apresentados em janeiro e junho de 2019 pelo MCTES ressalta a conclusão pela necessidade de

<sup>118</sup> Cfr. <https://www.jn.pt/opiniao/convidados/estabilizar-o-financiamento-do-ensino-superior-10469464.html>.

<sup>119</sup> Avaliação efetuada com referência ao final do ano de 2017, incluindo a título de exceção a estratégia de inovação 2018-2030 (adotada em março de 2018). Cfr. OECD (2019), OECD Review of Higher Education, Research and Innovation – Portugal, OECD publishing, Paris.

<sup>120</sup> Lei n.º 70/2018, de 31 de dezembro. No que respeita ao financiamento do ensino superior, refere-se que o reforço da autonomia das IES continuará a ser concretizado nos termos dos acordos de 2016.



estruturar o financiamento, reforçando a ação coletiva para aumentar o total do financiamento disponível, juntamente com a garantia da diversificação das fontes de financiamento<sup>121</sup> e <sup>122</sup>.

131. A este propósito, refere-se que tais pontos de situação, em especial o de junho de 2019, são um balanço da ação política desenvolvida na legislatura reportando-se ao Relatório da OCDE e às suas recomendações que, respeitando à avaliação do sistema de ensino superior, vai além do modelo de financiamento das IES e, por isso, não é clara a sua conexão com os compromissos assumidos nos Contratos e o concreto contributo destes para o acolhimento daquelas recomendações.

Em sede de contraditório, o MCTES referiu que *“As apreciações da auditoria (Capítulo 4) incluídas na versão inicial do relato do Tribunal de Contas são, mais uma vez, inaceitáveis e devem ser corrigidas, pois esquecem o contexto de exigente contenção orçamental em que Portugal tem evoluído, ignorando, por exemplo, que as dotações para o ensino superior têm sido feitas numa base de valores mínimos adequados. Por outras palavras, a prática e a implementação de contratos de desempenho, que sempre houve em Portugal, requer um volume complementar de financiamento público, que tem sido sobretudo concretizado através do investimento pela FCT (por exemplo, através de linhas de apoio a I&D) e, sobretudo, por fundos comunitários de gestão descentralizada (i.e., fundos estruturais)”*.

Sublinha-se que o Capítulo 4 apenas expõe apreciações formuladas no seio da academia e recomendações da OCDE apresentadas na sequência da avaliação pedida pelo próprio MCTES.

## 5. FACTOS SUPERVENIENTES

---

→ Em novembro de 2019, foi assinado um novo Contrato para vigorar no período 2020-2023 durante o XXII Governo Constitucional

132. Entretanto, já em 29 novembro de 2019, foi assinado um único “Contrato de Legislatura” entre o Governo, as IES (universidades e politécnicos), o CRUP e o CCISP, para o período 2020-2023, orientado para estimular a convergência de Portugal com a Europa até 2030, o qual será implementado, designadamente, através dos diplomas orçamentais.
133. Sem prejuízo da sua apreciação ulterior, o novo Contrato evidencia melhorias relacionadas com compromissos referenciados a metas (ainda que não individualizados por IES) e a atribuição expressa ao GTMCO da monitorização da execução do Contrato na sua globalidade.
134. Contudo, não afasta a atualidade e a oportunidade das observações da auditoria a suscitar melhorias relacionadas, em particular, com a afetação do financiamento e respetiva avaliação (e.g. atividades, projetos, desempenho e diversidade das IES).

Em sede de contraditório, o MCTES acrescenta que *“Notamos ainda que o contrato de legislatura assinado em 2019 foi concebido na sequência do contrato assinado em 2016, para o período 2016-19. Surge, contudo, num contexto de acelerada pressão demográfica, mas também de transformação digital das nossas sociedades e economias, assim como de uma exigente mobilização de esforços para fazer face às alterações climáticas e à necessidade de estimular o desenvolvimento económico, reduzindo desigualdades que ainda persistem na nossa sociedade. Exige articular políticas e estratégias para a coesão e para a competitividade, o que só pode ser feito com mais conhecimento, e sobretudo com a opção de garantir o conhecimento como um “bem público” e a sua relação com a criação de mais e melhores empregos. Exige ainda alcançar um nível de liderança europeu em competências digitais até 2030, reforçando nos próximos anos a Iniciativa Nacional Competências Digitais, INCoDe.2030, em curso desde 2017”*.

---

<sup>121</sup> Cfr. Ciência, inovação e ensino superior em Portugal: Um ano depois da avaliação pela OCDE.

<sup>122</sup> Cfr. Desafios e oportunidades do conhecimento: Pensar Portugal em 2030, após 4 anos a convergir para a Europa, de junho de 2019.

## 6. CONCLUSÕES

---

**Dos Contratos não resulta em que medida o financiamento do ensino superior pelo OE promove o desempenho eficiente e a qualidade das IES.**

135. O financiamento estatal das IES foi efetuado através de dois Contratos, um celebrado com as universidades e o CRUP e outro com os institutos politécnicos, em vigor durante o mandato do XXI Governo Constitucional (quadriénio 2016-2019). Com os Contratos, as dotações orçamentais atribuídas em 2016 passaram a constituir o limite mínimo e o referencial histórico a observar nesse ano e nos anos subsequentes, com atualizações associadas, designadamente, a alterações legislativas com impacto financeiro (§§ 52-56).
136. O financiamento em apreço não observou o estabelecido na Lei de Bases, uma vez que ignorou a fórmula aí fixada bem como critérios de qualidade e desempenho nela enunciados. O entendimento de que o estabelecido na Lei de Bases é afinal desadequado não deve conduzir à adoção de soluções diversas sem promoção da alteração dessa lei, a qual, nos termos do n.º 2 do artigo 112.º da Constituição, é dotada de valor paramétrico (§§ 57-59).
137. No financiamento não foram considerados nem o desempenho das IES nem critérios objetivos de qualidade e de excelência, valores padrão e indicadores de desempenho, todos eles previstos na Lei de Bases. Também não foram considerados os fatores externos das IES, como a evolução demográfica, nem as suas especificidades, resultados e níveis qualitativos ou qualquer outro critério suscetível de conferir um financiamento diferenciador, promotor da gestão eficiente e do desempenho das IES, premiando o mérito e alavancando a excelência. As insuficiências observadas colocaram em crise o princípio orçamental da transparência (§§ 60-67).
138. Acresce que não se estabeleceu qualquer afetação específica a atividades principais, a investimento, ao desenvolvimento de projetos, à investigação ou a outras atividades, prejudicando a clareza da atribuição do financiamento e não contribuindo para melhorar o desempenho das IES. A inexistência da identificação clara dos fins específicos a que se destina o financiamento impede qualquer apreciação sobre a sua suficiência (§§ 68-70).
139. Quanto aos compromissos assumidos no âmbito da Agenda “Compromisso com o Conhecimento e a Ciência” e das metas do PNR constataram-se insuficiências na sua formulação relacionadas com a inexistência de metas concretas e indicadores, inviabilizando qualquer apreciação. Contudo, o financiamento em nada depende do cumprimento de tais compromissos (§§ 71-75).
140. Também se constatou existir dependência entre os Contratos, a vigência do Governo e os diplomas orçamentais, comprometendo, numa perspetiva de longo prazo, além da legislatura, a estabilidade e previsibilidade do financiamento, fundamentais à autonomia e à boa gestão das IES, bem como ao desenvolvimento das suas estratégias (§§ 76-80).

**O Governo cumpriu o limite mínimo de dotações orçamentais não inferiores às de 2016, mas a atribuição dos reforços padeceu de transparência.**

141. O Governo cumpriu o compromisso assumido de, no quadriénio 2016-2019, as dotações iniciais do OE a atribuir às IES não serem inferiores às de 2016 e de não estarem sujeitas a cativações. As dotações alcançaram cerca de 1,1 mil milhões de euros, em 2019 (§§ 81-85).
142. Como estabelecido contratualmente, o Governo também dotou as IES de reforços por terem ocorrido alterações legislativas com impacto financeiro. No conjunto, as IES receberam 76 milhões de euros no quadriénio, dos quais 46 milhões de euros em 2016 para fazer face à extinção das reduções remuneratórias. Contudo, não existiu informação suficiente sobre a relação entre essas alterações, os reforços e a metodologia de cálculo, a que acrescem divergências quanto aos montantes atribuídos, evidenciando deficiente articulação entre as entidades envolvidas e a inexistência de uniformidade, detalhe e clareza na informação que reportam (§§ 86-93).

**A programação orçamental não foi suficientemente explícita, completa e transparente.**

143. No quadro orçamental do PO 10, no quadriénio 2016-2019, as orientações programáticas e os quadros de apoio não esclareceram a distribuição das dotações pelas linhas prioritárias nem a relação entre as dotações e os compromissos contratuais. Acresce que a programação orçamental se circunscreveu às dotações iniciais a transferir, por IES, não sendo clara quanto à incorporação dos reforços associados à execução dos Contratos (§§ 94-96).
144. Por seu turno, os relatórios de execução do PO 10 não apresentaram o financiamento final (com identificação das alterações legislativas) por IES, respetiva aplicação (despesa/projeto) e justificação de desvios no contexto dos concretos compromissos contratuais (§§ 97-98).
145. Tais instrumentos de planeamento e execução orçamental que enquadram os Contratos evidenciaram, assim, insuficiências de informação que, se espera, objetiva e explícita e *deficit* de transparência, tanto pela fraca adesão ao princípio da transparência orçamental, como enquanto pilar da boa governança, prejudicando a eficácia da monitorização e a *accountability* dos Contratos no contexto do PO 10 (§§ 99-103).

**A eficácia do acompanhamento e controlo do financiamento do ensino superior, assente nos Contratos, ficou prejudicada por se centrar nas dotações orçamentais e não abranger outros apoios.**

146. O GTMCO procedeu à monitorização e ao controlo orçamental, garantindo a contenção da despesa no quadro orçamental definido. Identificou as IES com desvios na execução orçamental a necessitar de reforços e o modo de minimizar o recurso a dotações adicionais, bem como as áreas a necessitar de intervenção para mitigar as dificuldades orçamentais (§§ 107-117).
147. Quanto aos previstos relatórios do CRUP e do CCISP sobre a execução de todos os aspetos dos Contratos que incluem compromissos no âmbito da Agenda e das metas do PNR e outros apoios específicos, constatou-se que o CRUP não os elaborou (por inexistirem parâmetros e os do GTMCO possibilitarem um acompanhamento da gestão orçamental e da evolução financeira) e o CCISP elaborou o de 2017 (§§ 118-121).

148. Neste contexto, salienta-se que embora a inexistência de indicadores induza a entendimentos diferentes e impeça a apreciação objetiva do cumprimento de tais compromissos, o certo é que não foi plenamente aproveitada a oportunidade de dar conta do desempenho das medidas relacionadas, designadamente, com o PNR (*e.g.*: articulação entre o ensino e a investigação; redução do abandono escolar; consolidação do emprego científico) e de mostrar o cumprimento do compromisso de as IES melhorarem o desempenho, as práticas de gestão e o equilíbrio financeiro (§§ 122-124).
149. Centrando-se a atuação do GTMCO no acompanhamento e controlo orçamental, há toda uma área de financiamento específico às IES que, ainda que avaliada noutra sede, não o foi no âmbito dos Contratos, prejudicando a visão holística do financiamento e da sua avaliação. Aliás, não se sabe sequer qual a afetação do financiamento a atividades principais, investigação e outras nem, a existir, quais as áreas que não foram apropriadamente financiadas, como certamente seria evidenciado pelas ações da IGEC e/ou pelas auditorias especializadas previstas na Lei de Bases (§§ 104-106, 114, 115 e 124).

#### **Em novembro de 2019 foi assinado um novo Contrato para 2020-2023.**

150. O novo Contrato apresenta melhorias, mas não afasta a necessidade de o modelo de financiamento ser aperfeiçoado, face às insuficiências e deficiências identificadas pela auditoria, em particular, no que respeita à atribuição de financiamento, em função do desempenho e da diversidade das IES, e ao controlo. Mantêm-se oportunas a opinião da academia quanto à reformulação do modelo de financiamento e as recomendações da OCDE no sentido da adoção de uma estratégia de reforço da transparência e de um regime de financiamento equilibrado (cerca de 80% ao apoio das atividades principais, 15% ao desempenho e 5% ao desenvolvimento de perfis institucionais) (§§ 125-134).

## **7. RECOMENDAÇÕES**

---

151. Em resultado da auditoria ao modelo de financiamento do ensino superior: Contratos de Legislatura 2016-2019, recomenda-se ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior que:
- Assegure o cumprimento integral da Lei de Bases de Financiamento do Ensino Superior ou promova as diligências necessárias à sua alteração;
  - Diligencie no sentido de introduzir as melhorias necessárias para colmatar as insuficiências e fragilidades identificadas pela auditoria, designadamente no quadro do novo Contrato;
  - Promova transparência e detalhe ao Programa Orçamental PO 10 no sentido de permitir a apreciação do modelo de financiamento em articulação com as medidas de política pública;
  - Promova a publicitação dos resultados das ações de acompanhamento e controlo do financiamento público das IES que vierem a ser realizadas.



## 8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

---

152. 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.

## 9. DECISÃO

---

153. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os Juízes do Tribunal de Contas:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar a remessa do Relatório às entidades seguintes:
  - Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital;
  - Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros;
  - Ministra de Estado e da Presidência;
  - Ministro de Estado e das Finanças;
  - Ministro do Planeamento;
  - Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
  - Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
  - Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto da Assembleia da República;
  - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas;
  - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos;
  - IGeFE – Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.;
  - Direção-Geral do Ensino Superior;
  - Grupo de Trabalho de Monitorização e Controlo Orçamental.
- 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) Instruir o destinatário das recomendações para lhe transmitir, no prazo de 180 dias, a informação documentada sobre as medidas adotadas;
- e) Fixar o valor dos emolumentos em 1 716,00 € a suportar pela Secretaria-Geral da Educação e Ciência<sup>123</sup>;
- f) Divulgar o Relatório e seus Anexos no sítio do Tribunal de Contas e junto da Comunicação Social.

---

<sup>123</sup> 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) e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro, conjugado com a alínea i), n.º 2, do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2012, de 31 de janeiro.

4

Tribunal de Contas, em 30 de janeiro de 2020.

A Conselheira Relatora,



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

Os Conselheiros Adjuntos,



(António Manuel Fonseca da Silva)



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

Fui Presente,

A Procuradora-Geral Adjunta



## 10. ANEXOS

---

### ANEXO 1 – METODOLOGIA

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria de Resultados do TC. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões estão fundamentadas.

#### PLANEAMENTO

Estudo preliminar (EP) – O EP consubstanciou-se em: i) levantamento e estudo da legislação e do enquadramento normativo do financiamento; ii) recolha de informação junto do MCTES, IGeFE, I.P., Direção-Geral do Orçamento, DGES, CRUP, do CCISP, FCT, Comissão Parlamentar de Educação e Ciência, GTMCO e Grupo de trabalho para a elaboração de um quadro de financiamento estável; iii) estudos académicos<sup>124</sup>, documentos elaborados por organismos internacionais<sup>125</sup>, respetivas páginas eletrónicas, e documentos produzidos no âmbito da Convenção do ensino superior<sup>126</sup>; e iv) identificação dos riscos inerentes ao financiamento.

Plano Global de Auditoria (PGA) – Com base no EP foi elaborado o PGA<sup>127</sup> que estabelece o âmbito da auditoria, os seus objetivos e as questões de auditoria. O PGA inclui o Quadro Metodológico em que se identificam, de forma detalhada, o método, os critérios (detalhados para cada sub-questão de auditoria), as técnicas de recolha de evidências, e os resultados prováveis da auditoria.

#### EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Na fase de execução da auditoria examinaram-se os Contratos e os Relatórios do GTMCO e do CCISP com recurso às técnicas de exame seguintes: análise documental; análise de dados; apreciação qualitativa/comparativa das evidências documentais e dos resultados dos objetivos; e interpretação de entrevistas e documentos.

No decurso dos trabalhos obtiveram-se as evidências de auditoria, identificaram-se as causas e os efeitos das observações de auditoria e formularam-se as conclusões e recomendações preliminares.

#### RELATO

Nos termos legais e regulamentares, a Juíza Conselheira Relatora<sup>128</sup> aprovou o Relato para remessa para contraditório.

---

<sup>124</sup> *e.g.* Joana Teresa Oliveira Amado (2013), Relatório de estágio do Mestrado em Administração Pública Empresarial, setembro 2013; Luísa Cerdeira (2008) O financiamento do ensino superior português - A partilha de custos, Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa; Maria João Marques Cruz (2013), Financiamento do ensino superior em Portugal: Repensar o modelo em função do desempenho, Dissertação de Mestrado, ISCSP; Pedro Telhado Pereira (s.d.), Ensino Superior – Valor Económico e Financiamento: Notas de uma leitura pessoal, Universidade da Madeira; Stéphan Vincent-Lancrain (2008), “What is the Impact of Demography on Higher Education Systems? A Forward-looking Approach for OECD Countries”, in *Higher Education to 2030*, Volume 1: Demography, Chapter 2, OECD;

<sup>125</sup> Comissão Europeia; Conselho da União Europeia; Higher Education Authority, em particular Review of the allocation Model for Funding Higher Education Institutions. – Working Paper 4: International Funding Allocation Approaches, 2017; Thomas Estermann (Director for Governance, Funding and Public Policy at EUA) “Latest trends in system funding, efficiency and funding reforms in European Universities” at the 4th EUA Funding Forum, 18 October 2018, Ramon Llull University, Barcelona; e University Autonomy Tool da EUA; OCDE; UNESCO.

<sup>126</sup> Realizada no ISCTE, na Universidade de Aveiro e na Universidade do Porto, nos dias 7 de janeiro, 15 de março e 9 de abril de 2019, respetivamente.

<sup>127</sup> Aprovado pela Juíza Conselheira da AR VI, em 13 de setembro de 2019.

<sup>128</sup> Despacho da Juíza Conselheira da AR VI, em 26 de dezembro de 2019.

## ANEXO 2 – FINANCIAMENTO TOTAL

### Mapa A – Dotações Iniciais – Universidades

Unidade: Euro

Universidades	2014	2015	2016	2017	2018	2019
U. Lisboa	304 842 451	299 986 735	312 268 693	323 472 511	335 095 319	344 228 247
U. Porto	206 983 732	199 911 600	213 573 790	228 099 402	225 036 444	244 997 161
U. Coimbra	127 250 796	129 192 321	148 297 103	145 809 710	172 578 419	179 456 606
U. Nova de Lisboa	107 369 863	106 222 886	115 225 502	121 459 371	131 167 793	150 049 200
U. Minho	106 493 180	108 059 307	107 986 378	123 266 090	123 715 249	148 389 291
U. Aveiro	99 754 901	99 038 112	90 537 778	93 494 715	95 712 901	121 162 208
U. Algarve	54 633 131	54 142 909	51 869 088	55 037 356	63 896 507	61 216 974
U. Évora	47 637 366	48 301 354	50 361 151	54 134 705	56 823 533	60 227 599
UTAD	40 281 076	39 721 209	39 522 914	46 215 807	52 430 762	53 501 466
ISCTE	33 239 915	33 546 122	36 446 276	38 349 029	38 864 804	42 045 102
U. Beira Interior (a)	29 746 212	30 485 730	31 384 918	35 076 782	35 937 492	42 848 968
U. Açores	17 299 934	18 931 157	20 086 953	20 666 745	20 550 780	21 213 830
U. Aberta	15 902 652	16 369 091	16 369 091	16 474 264	16 686 202	16 683 580
U. Madeira	15 431 269	16 767 067	15 864 649	16 336 167	16 852 527	17 796 127
<b>Total</b>	<b>1 206 866 478</b>	<b>1 200 675 600</b>	<b>1 249 794 284</b>	<b>1 317 892 654</b>	<b>1 385 348 732</b>	<b>1 503 816 359</b>

(a) No ano de 2018 incluiu-se o acréscimo atribuído à UBI no valor de 171 141 €.

Fonte: Elaborado pela equipa com base na informação disponibilizada pelo IGeFE, I.P.

### Mapa B – Dotações Iniciais – Institutos Politécnicos e Escolas Superiores não Integradas

Unidade: Euro

Institutos Politécnicos e Escolas Não Integradas	2014	2015	2016	2017	2018	2019
IP Porto	65 135 848	63 566 974	67 683 296	75 094 493	74 840 199	73 372 316
IP Lisboa	54 579 592	56 139 647	59 049 966	59 599 051	61 757 547	63 311 709
IP Leiria	40 039 060	42 740 751	42 870 175	46 157 630	52 166 742	61 679 096
IP Coimbra	37 189 506	37 788 076	38 071 095	40 029 145	42 234 509	47 427 683
IP Bragança	25 865 243	26 438 039	26 988 551	27 570 581	29 718 445	32 789 183
IP Setúbal	23 431 553	23 423 264	23 521 291	26 274 180	26 983 453	28 076 416
IP Viseu	22 477 110	23 009 398	23 413 883	24 918 051	25 985 951	29 417 158
IP Castelo Branco	20 168 993	18 071 047	20 107 907	20 721 306	20 602 047	22 573 831
IP Viana do Castelo	15 770 825	15 635 696	16 804 362	20 808 902	21 874 576	21 351 504
IP Santarém	15 220 457	15 748 107	16 522 585	16 837 756	18 369 728	17 629 528
IP Guarda	12 647 578	13 479 745	13 733 560	14 960 651	15 429 342	17 242 349
IP Beja	12 647 364	12 881 509	13 321 088	14 720 963	14 502 984	15 010 791
IP Portalegre	12 504 546	11 579 203	11 511 107	14 258 103	12 995 453	14 160 931
IP Tomar	12 489 840	13 585 562	13 746 164	13 445 128	14 944 730	15 092 599
ESEL	9 919 867	10 105 603	10 320 891	10 656 569	10 565 873	10 917 454
ESEC	9 654 428	9 679 760	10 509 784	10 861 656	11 027 087	11 378 133
IP Cávado e Ave	8 620 112	7 741 486	8 633 864	11 872 311	13 107 000	14 282 458
ESEP	7 412 441	7 421 230	7 584 021	8 092 426	8 044 907	8 313 488
ESHTE	5 645 832	5 723 916	6 122 283	6 307 859	6 839 800	7 019 319
ENIDH	3 696 553	3 904 382	4 216 311	4 359 730	4 465 931	5 138 037
<b>Total</b>	<b>415 116 748</b>	<b>418 663 395</b>	<b>434 732 184</b>	<b>467 546 491</b>	<b>486 456 304</b>	<b>516 183 983</b>

Fonte: Elaborado pela equipa com base na informação disponibilizada pelo IGeFE, I.P.

### Mapa C – Dotações corrigidas – Universidades

Unidade: Euro

Universidades	2014	2015	2016	2017	2018
U. Lisboa	404 234 539	395 137 477	407 840 556	418 992 487	435 971 607
U. Porto	294 588 492	296 533 129	311 755 869	329 841 642	329 542 887
U. Coimbra	175 274 164	175 537 967	183 007 344	196 763 691	229 107 393
U. Nova de Lisboa	148 745 783	151 830 922	167 889 860	182 242 417	166 810 561
U. Minho	138 083 853	147 065 885	135 102 324	149 191 399	141 056 870
U. Aveiro	133 511 910	124 755 165	119 982 947	122 498 526	126 489 969
UTAD	61 525 569	57 238 282	53 789 035	59 420 205	54 898 805
U. Évora	61 169 550	58 274 736	56 796 505	58 797 210	61 878 172
U. Algarve	57 697 436	60 155 730	54 572 203	56 189 906	65 128 397
U. Beira Interior	48 077 052	44 022 289	44 963 057	45 879 532	46 773 663
ISCTE-IUL	44 056 710	43 333 231	45 639 340	48 839 335	49 489 530
U. Açores	22 220 917	20 682 696	22 134 250	21 315 996	21 542 686
U. Madeira	21 971 148	22 781 979	21 261 812	20 814 721	20 421 265
U. Aberta	19 699 277	19 443 408	19 145 752	18 565 638	18 875 344
<b>Total</b>	<b>1 630 856 400</b>	<b>1 616 792 896</b>	<b>1 643 880 854</b>	<b>1 729 352 705</b>	<b>1 767 987 149</b>

Fonte: Elaborado pela equipa com base na informação disponibilizada pelo IGeFE, I.P.

### Mapa D – Dotações Corrigidas – Institutos Politécnicos e Escolas Superiores não Integradas

Unidade: Euro

Institutos Politécnicos e Escolas Não Integradas	2014	2015	2016	2017	2018
IP Porto	89 923 888	86 796 755	91 419 882	107 537 667	125 246 885
IP Lisboa	70 146 920	64 101 663	69 667 247	67 996 114	70 465 001
IP Coimbra	50 212 990	49 065 573	47 460 433	47 969 094	50 961 829
IP Leiria	48 260 424	49 142 907	46 009 364	50 645 522	56 518 256
IP Setúbal	35 688 599	35 337 911	34 926 395	35 860 222	37 247 121
IP Viseu	35 672 870	34 860 180	33 371 255	33 642 709	33 691 577
IP Bragança	31 413 043	30 438 067	30 195 453	32 078 142	34 869 392
IP Castelo Branco	25 843 990	23 767 576	24 345 365	24 140 123	23 797 772
IP Beja	20 243 682	18 346 244	19 202 929	20 836 885	20 532 577
IP Santarém	20 084 996	19 993 089	19 190 212	20 569 069	21 190 115
IP Viana do Castelo	18 484 249	17 713 403	17 983 668	20 574 844	25 060 915
ESEC	16 511 285	16 228 266	16 790 425	16 984 850	17 333 518
IP Guarda	15 862 167	14 519 209	14 524 065	15 155 110	16 244 777
IP Tomar	15 061 276	16 813 748	15 423 392	14 895 108	15 704 331
IP Portalegre	14 228 824	13 799 234	12 506 212	15 085 590	13 944 001
ESEL	12 659 011	12 998 938	13 266 685	13 740 740	14 486 502
IP Cávado e Ave	12 240 008	13 449 694	16 060 116	17 370 732	17 355 622
ESEP	8 275 234	8 027 938	8 021 923	8 382 475	10 316 513
ESHTE	6 015 350	6 634 199	7 729 443	8 337 530	9 306 375
ENIDH	4 935 084	5 207 225	5 308 783	5 211 666	4 823 661
<b>Total</b>	<b>551 763 890</b>	<b>537 241 819</b>	<b>543 403 247</b>	<b>577 014 192</b>	<b>619 096 740</b>

Fonte: Elaborado pela equipa com base na informação disponibilizada pelo IGeFE, I.P.

**ANEXO 3 – FINANCIAMENTO DO OE/ RG – 2014 -2019**
**Mapa E – Dotações Iniciais – Universidades**

Unidade: Euro

<b>Universidades</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
U. Lisboa	161 645 776	162 780 046	175 001 369	188 538 155	189 501 258	192 528 582
U. Porto	106 333 604	106 495 561	113 155 869	120 407 645	121 069 848	123 003 966
U. Coimbra	68 063 888	68 372 214	72 979 304	77 974 955	78 610 561	79 840 181
U. Nova de Lisboa	56 283 730	56 855 117	60 752 931	65 105 887	67 207 998	68 281 661
U. Minho	49 926 894	50 525 349	54 229 812	58 608 829	59 241 749	59 963 674
U. Aveiro	42 053 668	42 171 152	45 266 184	48 565 121	48 918 526	49 834 404
U. Algarve	29 119 210	29 026 250	31 063 775	33 396 231	33 712 143	34 452 073
U. Évora	29 070 641	29 285 571	30 394 831	32 527 187	32 947 699	33 466 107
UTAD	26 741 872	26 759 386	28 381 106	30 275 899	30 342 636	30 772 607
U. Beira Interior (a)	20 362 439	20 420 471	21 796 835	23 300 347	23 471 488	23 860 828
ISCTE	16 181 738	16 354 036	17 581 391	18 996 733	19 201 248	19 507 993
U. Açores	12 592 208	13 736 950	14 584 522	15 692 303	15 797 979	16 053 199
U. Madeira	9 588 062	9 640 740	10 277 446	11 051 145	11 079 432	11 256 429
U. Aberta	9 250 487	9 199 028	9 874 222	10 313 922	10 362 104	10 527 641
<b>Total</b>	<b>637 214 217</b>	<b>641 621 871</b>	<b>685 339 597</b>	<b>734 754 359</b>	<b>741 464 669</b>	<b>753 349 345</b>

(a) No ano de 2018 incluiu-se o acréscimo atribuído à UBI no valor de 171 141 €.

Fonte: Elaborado pela equipa com base na informação disponibilizada pelo IGeFE, I.P.

**Mapa F – Dotações iniciais– Institutos Politécnicos e Escolas Superiores não Integradas**

Unidade: Euro

<b>Institutos Politécnicos e Escolas Não Integradas</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
IP Lisboa	38 121 747	38 185 570	39 497 538	41 514 575	41 826 663	43 345 949
IP Porto	37 857 175	37 952 574	40 537 937	42 412 752	43 706 878	45 455 203
IP Coimbra	24 868 872	24 871 094	26 376 003	27 891 449	28 199 715	29 298 685
IP Leiria	23 190 245	22 972 147	24 762 494	26 102 566	27 136 129	28 397 078
IP Bragança	16 433 852	16 513 954	17 680 109	18 760 308	19 092 908	19 692 641
IP Setúbal	16 064 872	16 000 000	17 137 624	18 045 948	18 218 265	18 983 561
IP Viseu	14 789 620	14 793 069	15 767 419	16 843 074	17 291 814	18 059 112
IP Castelo Branco	13 833 893	13 927 492	14 519 307	15 447 701	15 563 292	16 124 387
IP Viana do Castelo	10 958 425	10 890 306	11 600 359	12 206 910	12 344 785	12 784 100
IP Santarém	10 130 058	10 553 184	11 362 273	12 067 808	12 315 351	12 696 577
IP Guarda	9 496 465	9 600 027	9 877 873	10 656 089	10 742 584	11 174 393
IP Beja	9 272 098	9 727 001	10 339 038	10 827 537	10 894 410	11 188 501
IP Tomar	8 306 400	8 302 538	9 020 091	9 480 734	9 714 891	10 098 249
IP Portalegre	8 233 251	8 124 457	8 727 033	9 157 385	9 297 899	9 707 790
ESEC	7 289 967	7 282 412	7 609 732	7 965 696	7 982 020	8 222 888
ESEL	7 166 194	7 120 733	7 343 998	7 706 000	7 818 523	8 079 426
ESEP	5 300 118	5 271 011	5 522 171	5 833 666	5 841 565	6 016 665
IP Cávado e Ave	4 707 381	4 607 654	5 394 020	5 586 014	5 976 225	6 303 510
ESHTE	3 290 062	3 236 035	3 509 018	3 696 938	3 853 162	4 015 925
ENIDH	2 585 842	2 582 964	2 697 714	2 798 230	2 807 529	2 891 684
<b>Total</b>	<b>271 896 537</b>	<b>272 514 222</b>	<b>289 281 751</b>	<b>305 001 380</b>	<b>310 624 608</b>	<b>322 536 324</b>

Fonte: Elaborado pela equipa com base na informação disponibilizada pelo IGeFE, I.P.



### Mapa G – Dotações corrigidas – Universidades

<b>Universidades</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
U. Lisboa	183 686 178	189 036 260	192 073 136
U. Porto	117 813 961	120 715 413	122 715 459
U. Coimbra	76 057 652	78 194 124	79 795 064
U. Nova de Lisboa	63 574 553	66 436 822	68 205 261
U. Minho	57 119 868	58 784 004	60 313 578
U. Aveiro	47 439 129	48 708 029	49 704 413
U. Algarve	33 200 214	34 317 276	34 828 320
U. Évora	31 735 222	33 128 418	33 380 035
UTAD	29 794 721	30 561 954	30 642 651
U. Beira Interior	22 893 460	23 388 337	23 885 902
ISCTE-IUL	18 545 111	19 049 662	19 539 866
U. Açores	15 776 376	15 857 216	15 945 905
U. Madeira	10 727 970	11 080 094	11 283 244
U. Aberta	10 101 933	10 339 771	10 498 409
Total	718 466 348	739 597 380	752 811 243

Fonte: Elaborado pela equipa com base na informação disponibilizada pelo IGeFE, I.P.

### Mapa H – Dotações corrigidas– Institutos Politécnicos e Escolas Superiores não Integradas

<b>Institutos Politécnicos e Escolas Não Integradas</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
IP Lisboa	41 182 003	41 529 464	42 849 568
IP Porto	42 381 436	43 514 349	44 674 491
IP Coimbra	27 535 334	27 917 899	29 022 511
IP Leiria	25 758 480	27 547 632	27 616 974
IP Bragança	18 260 947	19 343 551	19 415 355
IP Setúbal	17 865 689	18 496 693	19 062 864
IP Viseu	16 505 418	16 861 074	18 026 665
IP Castelo Branco	16 049 404	17 145 054	17 141 141
IP Santarém	12 849 463	13 523 044	14 330 020
IP Viana do Castelo	12 106 507	13 419 090	13 155 779
IP Beja	10 757 297	10 828 317	11 165 967
IP Guarda	10 796 257	11 194 119	10 922 574
IP Tomar	9 929 822	10 195 753	10 374 605
IP Portalegre	9 220 995	9 356 110	9 451 323
ESEC	7 868 150	7 965 696	8 130 510
ESEL	7 551 027	7 706 000	8 062 647
ESEP	5 744 074	5 833 666	5 947 392
IP Cávado e Ave	5 557 610	5 820 066	6 157 661
ESHTE	3 697 497	3 712 249	4 036 525
ENIDH	2 791 235	2 856 391	2 920 139
Total	304 408 645	314 766 217	322 464 711

Fonte: Elaborado pela equipa com base na informação disponibilizada pelo IGeFE, I.P.



ANEXO 4 – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIOS

Contraditório Ministro de Estado e das Finanças



8 JAN '20 000054

TRIBUNAL DE CONTAS

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal

**E** 408/2020  
2020/1/B



SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	ENT. 8853/2019 PROC. N.º 12.1	DATA
	27/12/2019		
ASSUNTO	Auditoria de Resultados ao Modelo de Financiamento do Ensino Superior Público		

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

No âmbito da auditoria, sobre o assunto mencionado em epígrafe, a qual mereceu a nossa melhor atenção, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar que atento ao conteúdo e ao facto de não ter sido dirigida qualquer recomendação a este Gabinete, não se afigura necessário o nosso exercício do contraditório, ao abrigo dos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Bruno Pereira

Cc: SEO

TRIBUNAL DE CONTAS  
DIRECÇÃO-GERAL



Contraditório Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

S.  R.

**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares  
Av. Da República, 65  
1050-189 Lisboa

Sua referência:	Sua comunicação de:	Entrada n.º / Data	Processo	Número do ofício	Data
40483/2019	27.12.2019		3.2/13.31	0104	16.01.2020

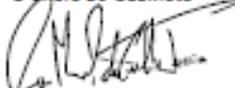
**ASSUNTO: TRIBUNAL DE CONTAS: AUDITORIA AO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO**

Encarrega-me o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de apresentar a pronúncia deste gabinete à versão inicial do *Relato de Auditoria* referido em epígrafe, a qual foi redigida após ouvidos o Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE, I.P.), a Direção-Geral do Ensino Superior (DGES) e a Coordenação do Grupo de Trabalho de Monitorização e Controlo Orçamental das Instituições do Ensino Superior, para quem o *Relato de Auditoria* foi também enviado.

Agradecemos a confirmação da reunião entretanto solicitada sobre este assunto ao Presidente do Tribunal de Contas pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e agendada para amanhã, 17 de janeiro pelas 11h no Tribunal de Contas. Confirmando que o Ministro Manuel Heitor se fará acompanhar pelo Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, pelo Presidente do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos, pelo Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE, I.P.), pelo Diretor-Geral do Ensino Superior (DGES) e pela Coordenadora do Grupo de Trabalho de Monitorização e Controlo Orçamental das Instituições do Ensino Superior.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete



Roque Teixeira

CC: Gabinete do Ministro das Finanças; Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE, I.P.); Direção-Geral do Ensino Superior (DGES); Coordenação do Grupo de Trabalho de Monitorização e Controlo Orçamental das Instituições do Ensino Superior



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

Pronúncia ao Relato de Auditoria do Tribunal de Contas ao “Modelo de Financiamento do Ensino Superior Público”, dezembro 2019

**1. Argumentação Política**

A versão inicial da auditoria de resultados ao modelo de financiamento do ensino superior elaborada pelo Tribunal de Contas e submetida para apreciação no final de dezembro de 2019 revela um total desfasamento face à evolução do ensino superior em Portugal e na Europa, estando claramente baseada em opções que parecem desconhecer o contexto internacional em que o ensino superior público em Portugal se insere, assim como as metodologias tipicamente usadas a nível internacional para o acompanhamento, análise e avaliação do ensino superior. Notamos em particular que:

- O *enquadramento da auditoria* (Capítulo 2): a versão inicial do relato do Tribunal de Contas é redutora e deve ser corrigida e ampliada, pois está incompleta e revela desconhecimento das tendências internacionais e nacionais sobre a análise do contexto e da eficiência do ensino superior;
- As *observações da auditoria* (Capítulo 3): a versão inicial do relato do Tribunal de Contas é inaceitável e deve ser corrigida, pois baseia-se em 4 observações erradas, com impacto mediático, mas que não estão devidamente fundamentadas e que revelam falta de conhecimento da informação enviada para o Tribunal de Contas (Anexo 1), assim como dos dados comparados que caracterizam o ensino superior em Portugal num contexto europeu;
- As *apreciações da auditoria* (Capítulo 4): a versão inicial do relato do Tribunal de Contas é, mais uma vez, inaceitável e deve ser corrigida, pois esquece o contexto de exigente contenção orçamental em que Portugal tem evoluído, ignorando, por exemplo, que as dotações para o ensino superior têm sido feitas numa base de valores mínimos adequados;
- As *conclusões da auditoria* (Capítulo 6): a versão inicial do relato do Tribunal de Contas é, mais uma vez, inaceitável e deve ser corrigida, pois está mal fundamentada e revela um desconhecimento profundo da situação;
- As *recomendações da auditoria* (Capítulo 7): a versão inicial do relato do Tribunal de Contas deve ser corrigida e incluir uma análise séria e razoável sobre a absoluta necessidade de garantir um processo efetivo de convergência com a Europa na próxima década.

Estes aspetos são analisados nos parágrafos seguintes.

**1.1 Enquadramento (Capítulo 2): a análise do relato do Tribunal de Contas é redutora e deve ser corrigida**

O debate que emerge em Portugal e na Europa sobre financiamento do ensino superior sugere que a sua análise tem de ser feita em estreita ligação com o financiamento da ciência e da inovação, assim como com



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

a ampliação da base social para atividades baseadas no conhecimento e o fortalecimento do sistema de produção e difusão de conhecimento. Requer, portanto, considerar um leque diversificado de instrumentos e incentivos, incluindo a análise de processos de interface e intermediação com a sociedade, os empregadores públicos e privados e a economia em geral. Implica perceber e reconhecer o conhecimento como um processo cumulativo, contínuo e de longo prazo, em mutação constante, que requer uma compreensão clara do papel desempenhado pelas relações entre conhecimento e sociedade, muito para além de estratégias de natureza exclusivamente contabilistas de curto prazo que tanto afetam as nossas instituições de ensino superior.

Uma importante lição aprendida através da análise da evolução do ensino superior, investigação e inovação em toda a Europa nas últimas duas décadas, e sobretudo após a retoma económica pós-2015, refere-se à necessidade de criar condições capazes de fortalecer as instituições e formar as massas críticas necessárias para participar em atividades de I&D de excelência e relevantes socialmente. Por exemplo, seguindo algumas das questões levantadas na literatura internacional, uma questão institucional criticamente importante continua a referir-se à atração de jovens e adultos para o ensino superior e a formação ao longo da vida (i.e., a alargar a base social de apoio do ensino superior ao nível de públicos diversificados), assim como à formação de doutorandos e jovens cientistas. Estes devem ser dotados de competências essenciais que os ajudem a se tornarem, eventualmente, investigadores de sucesso, assim como os preparam com “competências transferíveis” (i.e., “transferable skills”) para os mercados de trabalho, públicos e privados, incluindo naturalmente o sistema de saúde. A questão é cada vez mais relevante para a Europa e deve ser discutida em termos de três linhas diferentes.

Primeiro, requer financiamento público adequado para treinar e atrair pessoas qualificadas e um corpo docente em contínua atualização, fazendo uso de ambientes de I&D apropriados, incluindo aqueles com capacidades de translação. Deve também considerar os fundos necessários em toda a Europa para estimular formas de cooperação académica e científica internacional orientada para a formação de jovens. Inclui, portanto, a necessidade absoluta de articular e conjugar fundos nacionais e comunitários, quer de gestão centralizada, quer de gestão descentralizada, e a sua atração e utilização pelas instituições nacionais.

Em segundo lugar, a nível institucional, atrair pessoal especializado pode ser fomentado através do estabelecimento de redes de ensino superior a nível europeu e sistemas conjuntos de recrutamento a nível europeu, entre instituições em diferentes regiões ou países. A análise de Portugal mostra bem que a cooperação académica e científica internacional emerge como um importante fator estruturante para o desenvolvimento económico e social, a um nível sem precedentes. Atualmente, as principais instituições de ensino superior na Europa estão já a operar internacionalmente, desenvolvendo cada vez mais novos tipos de arranjos institucionais que podem contribuir para aumentar a capacidade de I&D translacional, beneficiando o progresso económico e social na Europa em geral.



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

Em terceiro lugar, o conhecimento é um processo cumulativo, dependendo a longo prazo da divulgação generalizada de novas descobertas e de novos conhecimentos e saberes. A literatura especializada a nível internacional tem mostrado que a “abertura do conhecimento” (incluindo as estratégias de “ciência aberta”) é excepcionalmente adequada ao objetivo de maximizar a taxa de crescimento do “stock” de conhecimento confiável, o que nos leva a ter de equacionar a opção política de considerar o conhecimento como “bem público” em termos de “acesso” (naturalmente pelo “conhecimento de excelência”), mas também em termos da “participação” alargada na produção desse conhecimento, assim como da “relevância” do conhecimento (designadamente em termos do seu impacto na criação de emprego).

Neste quadro, é essencial analisar o nível e eficiência do financiamento do ensino superior público com base em quatro dos principais desafios que afetam Portugal num quadro de referência para a próxima década e num horizonte de 2030, designadamente: a) alargar a base social de participação no ensino superior para uma sociedade baseada no conhecimento; b) diversificar e especializar o processo de ensino/aprendizagem no ensino superior, intensificando a atividade de I&D; c) empregar melhor, com mais e melhor integração entre educação, investigação e inovação e uma articulação com as empresas, o tecido produtivo e a administração pública; e d) reforçar e expandir a internacionalização do ensino superior e das atividades de I&D.

Por outras palavras, analisar o nível e eficiência do financiamento do ensino superior público requer perceber o contexto institucional para que se atinjam objetivos claros de qualificação dos portugueses, incluindo as metas consagradas nos contratos de legislatura, que vão muito para além da utilização de fórmulas ou outros processos de natureza contabilística. Por exemplo, requer considerar a articulação de fontes diversificadas de financiamento público e privado que permita atingir as seguintes metas na próxima década:

- o Attingir uma taxa média de frequência no ensino superior de 6 em cada 10 jovens com 20 anos em 2030 (enquanto hoje é de 3 em cada 10), assim como alargar as qualificações de toda a população, garantindo atingir 40% de graduados de educação terciária na faixa etária dos 30-34 anos até 2023 e 50% em 2030;
- o Continuar a trajetória de aumento da despesa em I&D, para alcançar um investimento global em I&D de 3% do PIB até 2030, com uma parcela de 1/3 de despesa pública e 2/3 de despesa privada. Este objetivo implica o esforço coletivo de aumentar 3,5 vezes o investimento privado em I&D, juntamente com a criação de cerca de 25 mil novos empregos qualificados no setor privado, assim como duplicar o investimento público em I&D até 2030, garantindo a implementação da estratégia de inovação tecnológica e empresarial para Portugal 2018-2030, aprovada em 2018, juntamente com o reforço das atividades de pós-graduação e formação de adultos.

Neste contexto o investimento no ensino superior é fundamental para garantir o aumento da qualificação da população portuguesa, essencial para o futuro do país e a convergência com a Europa; porém, só pode ser realizado se assumido como projeto coletivo. Assim, o Governo assumiu os seguintes principais



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

compromissos no contrato de legislatura de 2016-2019, que foram recentemente reforçados para o período 2019-2023:

- O valor total da dotação das instituições de ensino superior públicas (universitárias e politécnicas), financiadas por impostos, a inscrever nas propostas de Lei do Orçamento de Estado cresceram de um total inicial de 941,3 milhões de Euros em 2015 para 1105 milhões de Euros em 2019 e para um total de 1160 milhões de Euros em 2020 (i.e., aumento de 5%), sendo acrescidas em 2% anualmente nos seguintes e até 2023;
- A distribuição do volume de financiamento pelas instituições é feita num quadro racional de acordo com a Lei de Financiamento, sendo a sua distribuição efetuada de forma diferenciada entre as instituições de ensino superior público, em articulação com o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos, mas sem ter de recorrer a revisão de fórmulas redutoras de distribuição de financiamento público;
- Os orçamentos das instituições de ensino superior públicas deixaram de estar sujeitos a cativações ou reduções em qualquer das suas fontes de financiamento e rúbricas desde 2016;
- As dotações do Orçamento do Estado para apoios sociais, diretos e indiretos, a estudantes a atribuir através da Direção Geral do Ensino Superior (DGES), assim como a atribuir através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), para atividades de I&D e formação avançada têm evoluído e sido reforçadas para garantir as metas acordadas dentro de um exigente contexto orçamental;
- O planeamento de fundos comunitários atribuídos e a atribuir através dos programas PT 2020 e PT 2030 têm sido adequados ao reforço das atividades das instituições em termos de apoios competitivos para atividades de I&D e inovação, incluindo apoios para o desenvolvimento de consórcios, a promoção de infraestruturas, o estímulo à competitividade e ao desenvolvimento económico e apoios à coesão territorial, bem como o apoio ao desenvolvimento da formação curta inicial no ensino superior.

Neste contexto, as instituições de ensino superior públicas têm reconhecido a importância de continuar a contribuir ativamente para a modernização e internacionalização progressiva do sistema de ensino superior e, beneficiando de um amplo grau de autonomia, constitucional e legalmente consagrada, têm assumido uma crescente corresponsabilização no seu processo de desenvolvimento, assumindo:

- Uma efetiva diversificação das suas fontes de financiamento, incluindo: i) o reforço de receitas próprias, designadamente em resultado de colaboração com a administração pública e as empresas; e ii) o reforço na captação de fundos comunitários, incluindo aqueles de gestão centralizada e no âmbito dos programas quadro de investigação e inovação;
- O reforço das atividades de pós-graduação e da formação de adultos, designadamente contribuindo para estimular a formação ao longo da vida;



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

- Valorizar e explicitar publicamente uma estratégia clara de valorização de recursos endógenos e de coesão social e territorial, assumindo a partilha de recursos humanos e materiais através de consórcios ou de outros arranjos organizacionais entre instituições de ensino superior e/ou outras instituições públicas e privadas de modo a atingir as metas acordadas;
- Garantir uma redução significativa do insucesso e abandono escolar até ao final da legislatura, designadamente através do envolvimento institucional no acompanhamento dos estudantes;
- Acompanhar e monitorizar a empregabilidade dos seus antigos estudantes (i.e., "alumni"), designadamente através de iniciativas do seu envolvimento efetivo com as atividades das instituições.

É neste contexto que a versão inicial da auditoria de resultados ao modelo de financiamento do ensino superior elaborada pelo Tribunal de Contas e submetida para apreciação no final de dezembro de 2019 esquece totalmente que a atividade das instituições de ensino superior também se desenvolve no respeito pelo princípio da estabilidade das relações entre o Estado e as instituições, designadamente ao nível do financiamento público disponibilizado, pretendendo-se com os contratos de legislatura facilitar o planeamento plurianual da governação e gestão das instituições, assim como a garantia da atribuição dos meios adequados e necessários à prossecução do seu quadro próprio de atribuições e competências.

Ainda neste contexto, a versão inicial da auditoria de resultados ao modelo de financiamento do ensino superior elaborada pelo Tribunal de Contas ignora a forma de funcionamento do grupo de monitorização e de controlo orçamental das instituições, existente desde 2016.

Notamos ainda que o contrato de legislatura assinado em 2019 foi concebido na sequência do contrato assinado em 2016, para o período 2016-19. Surge, contudo, num contexto de acelerada pressão demográfica, mas também de transformação digital das nossas sociedades e economias, assim como de uma exigente mobilização de esforços para fazer face às alterações climáticas e à necessidade de estimular o desenvolvimento económico, reduzindo desigualdades que ainda persistem na nossa sociedade. Exige articular políticas e estratégias para a coesão e para a competitividade, o que só pode ser feito com mais conhecimento, e sobretudo com a opção de garantir o conhecimento como um "bem público" e a sua relação com a criação de mais e melhores empregos. Exige ainda alcançar um nível de liderança europeu em competências digitais até 2030, reforçando nos próximos anos a Iniciativa Nacional Competências Digitais, INCoDe.2030, em curso desde 2017.

**1.2 As observações da auditoria (Capítulo 3): a versão inicial do relato do Tribunal de Contas é inaceitável e deve ser corrigida**

As observações da auditoria (Capítulo 3) incluídas na versão inicial do relato do Tribunal de Contas são inaceitáveis e devem ser corrigidas, pois baseiam-se em 4 observações/títulos errados, eventualmente

pg. 6



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

muito mediáticos, mas que não estão devidamente fundamentadas e que revelam falta de conhecimento da informação enviada para o Tribunal de contas (ver Anexo 1), assim como dos dados comparados que caracterizam o ensino superior em Portugal num contexto europeu.

As observações e a sua forma de “título” incluídas no índice do relatório mostram uma preocupação de eventual impacto nos media e na comunicação social, mas revelam um total desconhecimento e despreço pela evolução do esforço nacional em promover e desenvolver o ensino superior público no contexto nacional e europeu, como brevemente descrito nos parágrafos seguintes.

- a) O financiamento do ensino superior através dos Contratos é transparente e promove a eficiência das instituições de ensino superior?

*Considera-se que: i) o financiamento é transparente quando as instituições de ensino superior são envolvidas no processo de atribuição do financiamento e os critérios são conhecidos e divulgados; ii) a eficiência das instituições de ensino superior é promovida quando os critérios de atribuição do financiamento têm em consideração indicadores de desempenho.*

O financiamento do ensino superior com base nos contratos de legislatura assinados entre o governo e as instituições de ensino superior foi transparente e promoveu a eficiência. Com efeito, todas as instituições foram envolvidas desde o início do processo, na elaboração dos pressupostos do Contrato e dos critérios de financiamento através dos respetivos organismos representativos (CRUP e CCISP). Para além disso, a distribuição anual do *plafond* orçamental para o ensino superior foi efetuada com a sua participação, sendo do conhecimento de todos, *a priori*, que a base do financiamento seriam as dotações iniciais de 2016, aos quais acresceriam os montantes para fazer face aos impactos das alterações legislativas que adviessem. Tal metodologia teve por objetivo promover um contexto estável e previsível, que permitisse às instituições de ensino superior uma gestão adequada aos desafios patentes no Contrato de Legislatura.

Na sequência do Programa de Assistência Económica e Financeira - PAEF a que Portugal esteve sujeito, era necessário iniciar uma nova fase de incremento e desenvolvimento das atividades das instituições de ensino superior, num firme compromisso com o Conhecimento e a Ciência e de reconhecimento de Portugal como país do conhecimento e da ciência. Este compromisso assentou em várias dimensões constantes dos Contratos de Legislatura, designadamente no aumento da qualificação da população portuguesa, num alargamento da base social de recrutamento de estudantes, na redução do insucesso e do abandono escolares, no desenvolvimento de programas de competências digitais, num reforço da internacionalização das instituições de ensino superior, num reforço do emprego científico, de modo a rejuvenescer o corpo docente e investigador existente e atração de novos e no desenvolvimento de instrumentos colaborativos com o setor produtivo.

Para se retomar um processo de convergência com a Europa e com os padrões europeus, ao nível do respetivo investimento, de modo a preparar as instituições de ensino superior para os desafios de um



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

contexto mais global e de acordo com padrões de referência internacionais, preconizou-se uma solução com metas concretas para todas as instituições de ensino superior, enquadrando uma solução de complementaridade entre todos os agentes do sistema. Nesta lógica, os contratos facilitam e estimulam um compromisso coletivo de coresponsabilização de todas as instituições, num paradigma de solidariedade entre elas e de coesão de todo o sistema assim como valorizando a autonomia institucional que está subjacente ao regime legal em vigor.

Deve ser notado que, no contexto de exigente contenção orçamental do erário público, a eficiência das instituições de ensino superior é sobretudo promovida quando as instituições têm um quadro financeiro estável e previsível que lhes permite uma gestão adequada às medidas acordadas e que lhes foi proporcionado através dos contratos de legislatura.

As instituições de ensino superior contribuíram no seu todo para atingir os indicadores de desempenho no âmbito do compromisso com a ciência e o conhecimento. Por exemplo:

- No âmbito da medida “Promoção de ações de acompanhamento e modernização pedagógica orientada para a redução do abandono escolar no ensino superior, juntamente com a contratação de jovens docentes doutorados”, o indicador de 100 docentes contratados por ano foi superado;
- A medida “Reforço da atribuição de apoios sociais a estudantes carenciados do ensino superior” com um indicador de 70.000 bolsas atribuídas foi superado;
- A medida “Contratação de novos investigadores e docentes jovens doutorados proporcionando o rejuvenescimento das instituições”, com a meta de 3 000 novas contratações foi superada;
- A medida “Apoiar a formação inicial curta de âmbito superior nos politécnicos” com o indicador de 30.000 estudantes inscritos em CTeSP foi superada;
- A medida “Criar e reforçar a capacidade de inovação através de Laboratórios Colaborativos” foi superada com 26 Laboratórios Colaborativos reconhecidos.

Ou seja, as observações da auditoria (Capítulo 3) incluídas na versão inicial do relato do Tribunal de Contas são inaceitáveis e devem ser corrigidas.

**b) O acompanhamento e controlo do financiamento do ensino superior e dos respetivos Contratos é eficaz?**

*Considera-se que o acompanhamento e controlo é eficaz quando os mecanismos previstos funcionam alcançando os seus objetivos e conduzindo, tempestivamente, a ações de melhoria.*

O acompanhamento e controlo do financiamento do ensino superior e dos respetivos contratos é eficaz e resulta da lei, na medida em que é sujeito à atividade de controlo, auditoria, fiscalização, acompanhamento e avaliação dos mecanismos normais de inspeção (i.e., Inspeção-Geral da Educação e Ciência, IGeFE, I.P. e



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

IGF), assim como no âmbito das competências do IGeFE enquanto entidade coordenadora do programa orçamental.

O Grupo de Trabalho de Monitorização e Controlo Orçamental das Instituições do Ensino Superior (GTMCO) introduziu um mecanismo adicional de acompanhamento, monitorização e controlo, o qual propôs ações de melhoria no respeito pela autonomia das instituições de ensino superior, designadamente através dos seus relatórios.

Relativamente ao enquadramento apresentado, importa voltar a referir que este carece de uma fundamentação precisa, pois usa e compara termos distintos de documentos e fontes diferentes com metodologias diversas e de variada abrangência.

Refira-se novamente que a análise da evolução do financiamento não considera o financiamento total das instituições de ensino superior, excluindo as dotações dos Serviços de Ação Social, as receitas próprias e as receitas para atividades de I&D, entre outras.

A este respeito salienta-se que o diferencial apresentado entre os montantes iniciais e os corrigidos a que se referem os pontos 30 e 31 é explicado fundamentalmente pela integração dos saldos de gerência de anos anteriores a realizar no decorrer da execução orçamental, conforme as orientações de preparação do Orçamento do Estado. Em 2019, por exemplo, os saldos de gerência de anos anteriores integrados nos orçamentos das instituições de ensino superior atingiram o valor de 480,7 M€. Nestes termos não é correto afirmar que o conhecimento real da execução não foi incorporado no planeamento orçamental dos anos seguintes.

Refira-se ainda que as instituições de ensino superior estão sujeitas ao estabelecido na lei quanto ao equilíbrio orçamental limitando a sua utilização em despesa dos saldos de gerência.

Ou seja, as observações da auditoria (Capítulo 3) incluídas na versão inicial do relato do Tribunal de Contas são inaceitáveis e devem ser corrigidas.

*c) O financiamento do ensino superior, através dos contratos, não promove o desempenho eficiente e a qualidade*

O Contrato de Legislatura é um instrumento de política e de concertação de ação política e institucional, representando um elemento absolutamente essencial de “confiança” no sistema de ensino superior e de responsabilização das instituições. É, assim, um elemento totalmente enquadrado na Constituição e no regime legal em vigor que vem valorizar uma “autonomia responsável” das instituições de ensino superior. Notamos que o termo “contrato”, neste caso, não diz respeito a um *nomen juris* próprio, nem tem o significado e as consequências técnico-jurídicas respetivas. Pelo contrário, os “contratos de legislatura” são antes um entendimento, um compromisso, memorando de concertação do setor, e nesse sentido um “contrato” em sentido lato, nos termos em que o mesmo pode ser utilizado em linguagem corrente.



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

Adicionalmente, deve ser notado que:

- A fórmula distributiva aplicada desde 2006 e publicitada em portaria foi sempre e deverá continuar a ser sujeita a ajustamentos. Teve sempre de ser corrigida através de dotações suplementares de convergência e dotações de recuperação institucional. Notamos que as várias alterações à fórmula não permitiram nenhuma estabilidade às instituições, sendo a fórmula ajustada anualmente. A título de exemplo, em 2009 os valores de correção corresponderam a 46,3 M€.
- Por outro lado, a literatura internacional especializada é clara quanto ao facto das fórmulas de natureza distributiva não garantirem nem permitirem garantir qualquer estratégia de previsibilidade, na medida em que os acréscimos ou decréscimos orçamentais não dependem única e exclusivamente do desempenho de cada instituição, mas do conjunto do sistema do Ensino Superior.
- Por outras palavras, o “*plafond*” gerado pela fórmula depende do desempenho do sistema e não apenas da instituição, na medida em que a fórmula é distributiva para um “*plafond*” global.
- Ou seja, as fórmulas não são transparentes na medida em que os dados necessários à sua aplicação não são do conhecimento de cada instituição, nem do conhecimento do cidadão comum.
- A continuidade da aplicação da fórmula distributiva num contexto ou cenário de redução de número de alunos ou contração demográfica iria dificultar e inviabilizar o funcionamento de algumas instituições, em especial do interior do país e num contexto de contenção de redução e rigidez da despesa das instituições.

É justamente por estes pressupostos e pela análise que emerge a nível internacional no âmbito das estratégias nacionais de financiamento do ensino superior, que se optou pelos “contratos de legislatura”, que estimulam compromissos que contribuem para os objetivos das instituições e do país. Os contratos de legislatura apresentam-se efetivamente como o melhor instrumento de financiamento base do ensino superior, tendo sido subscrito pela quase totalidade das instituições. O Instituto Politécnico da Guarda aderiu ao Contrato a 6 de dezembro de 2016, totalizando 31 instituições.

Durante a vigência do contrato de legislatura as instituições contaram com um quadro financeiro estável em oposição à instabilidade financeira dos anos anteriores e sobretudo entre 2011-2013. De facto, numa conjuntura caracterizada por uma grande volatilidade financeira e pressão demográfica apenas é possível construir planos financeiros para uma legislatura. Um plano a 10 anos não se adequaria em termos financeiros com a realidade atual, com leis que aprovam orçamentos anuais e com mandatos dos órgãos de gestão das universidades e instituições politécnicas de 4 anos.

Neste sentido é considerado que o contrato promove o desempenho eficiente e a qualidade. Ou seja, as observações da auditoria (Capítulo 3) incluídas na versão inicial do relato do Tribunal de Contas são inaceitáveis e devem ser corrigidas.



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

*d) O Governo cumpriu com dotações superiores às de 2016, mas os reforços podiam ser de transparência*

Deve ser notado que:

- As dotações iniciais são comunicadas às instituições, após acordo com o CRUP e CCISP nos termos do regime legal em vigor, tendo em conta a informação disponível relativa às alterações legislativas. O mapa de distribuição de dotações foi sempre apresentado com identificação do montante do impacto das alterações legislativas por instituição;
- Mais uma vez se alerta que as dotações consideradas neste relato não incluem as dotações dos Serviços de Ação Social das instituições de ensino superior não fundacionais, pelo que a análise da evolução das dotações acaba por não refletir a realidade;
- Consideram-se como reforços os montantes não incluídos na dotação inicial do ensino superior, efetuados por conta das dotações provisionais do Ministério das Finanças, no âmbito da gestão flexível do MCTES, quer para alterações legislativas, quer os reforços extraordinários das instituições em desequilíbrio financeiro;
- Os reforços das instituições foram todos transparentes na medida em que a informação foi sempre disponibilizada pelas próprias instituições, analisada pelos serviços do MCTES e validada pelos serviços do Ministério das Finanças;
- Todos os reforços foram concertados com o CRUP e o CCISP, considerando que os serviços do Ministério das Finanças apenas reforçam as instituições públicas na proporção do peso de Receitas Gerais no orçamento de cada instituição ou de acordo com a massa salarial.

De referir ainda que todas as alterações legislativas têm um impacto financeiro subjacente e determinado aquando da aprovação do Orçamento do Estado.

Notamos ainda que o GTMCO, através dos seus relatórios periódicos, também identificou sistematicamente as necessidades de reforço das instituições que apresentavam desequilíbrios financeiros, informação que esteve por base nos reforços que vieram a ser concedidos todos os anos. Neste contexto, importa realçar que os reforços para além das alterações legislativas foram calculados após análise objetiva da situação financeira de cada instituição, ponderado pelo valor do saldo de gerência e pela capacidade de tesouraria da instituição. Acresce ainda que as instituições beneficiaram de reforços por via do "fundo comum" constituído para as universidades e politécnicos, montantes aqui não considerados dado que faziam parte da dotação inicial atribuídas às instituições de ensino superior. Ou seja, as observações da auditoria (Capítulo 3) incluídas na versão inicial do relato do Tribunal de Contas são inaceitáveis e devem ser corrigidas.



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

*e) A programação orçamental (PO 10) não é suficientemente explícita, completa e transparente*

A programação orçamental do programa ciência, tecnologia e ensino superior é explícita, completa e transparente e consta dos vários instrumentos de gestão apresentados ao longo do ciclo legislativo, quer pelo Governo, quer pela tutela, pela entidade coordenadora e pelas instituições de ensino superior.

Quer a construção do programa orçamental, quer a sua execução, é feita num quadro de estreito envolvimento das instituições de ensino superior públicas, com participação tanto do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, quanto do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos; esta participação inclui ora os critérios aplicáveis, ora as dotações que vieram a ser definidas e executadas, ora os reforços, devidamente fundamentados e conhecidos pelos agentes do setor.

Apenas uma visão de complementaridade entre os vários relatórios dá a conhecer e de forma transparente a informação total do programa orçamental. A título de exemplo, a elaboração do relatório mensal de análise de desvios da execução orçamental produzido pela entidade coordenadora obedece a orientações emanadas pela Direção-Geral do Orçamento e com a informação disponibilizada por esta direção-geral.

Mais uma vez, as observações da auditoria (Capítulo 3) incluídas na versão inicial do relato do Tribunal de Contas são inaceitáveis e devem ser corrigidas.

*f) A eficácia da monitorização e controlo ficou prejudicada por se centrar nas dotações orçamentais e não abranger outros apoios*

O GTMCO foi criado com o objetivo de acompanhar e monitorizar os orçamentos de cada instituição, o que pressupõe uma análise financeira do total do ensino superior, onde se inclui a execução de outros apoios financeiros, nomeadamente, através dos programas de investimento da FCT (e.g., do apoio a bolsas de doutoramento, formação avançada, projetos de I&D, unidades de I&D, estímulo ao emprego científico, entre muitas outras linhas de financiamento) e do financiamento de formações curtas, entre outros procedimentos de investimento público e privado no ensino superior. Paralelamente, nota-se que muitos desses programas são acompanhados e monitorizados por entidades específicas.

*g) Súmula*

Face ao exposto, considera-se que:

1. O financiamento público do ensino superior através dos contratos promoveu o desempenho eficiente e a qualidade das instituições de ensino superior;
2. O modelo de financiamento garantiu estabilidade e previsibilidade de longo prazo às instituições de ensino superior e integrou dados para a apreciação da suficiência do financiamento;
3. O Governo cumpriu com as dotações iniciais acordadas acrescidas dos reforços atribuídos de forma transparente;



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

4. A programação orçamental foi suficientemente explícita, completa e transparente;
5. O acompanhamento e controlo do financiamento do ensino superior abrangeu as dotações orçamentais e todas as fontes de financiamento.

Ou seja, as observações da auditoria (Capítulo 3) incluídas na versão inicial do relato do Tribunal de Contas são inaceitáveis e devem ser corrigidas.

**1.3 As apreciações da auditoria (Capítulo 4): a versão inicial do relato do Tribunal de Contas é inaceitável e deve ser corrigida**

As apreciações da auditoria (Capítulo 4) incluídas na versão inicial do relato do Tribunal de Contas são, mais uma vez, inaceitáveis e devem ser corrigidas, pois esquecem o contexto de exigente contenção orçamental em que Portugal tem evoluído, ignorando, por exemplo, que as dotações para o ensino superior têm sido feitas numa base de valores mínimos adequados. Por outras palavras, a prática e a implementação de contratos de desempenho, que sempre houve em Portugal, requer um volume complementar de financiamento público, que tem sido sobretudo concretizado através do investimento pela FCT (por exemplo, através de linhas de apoio a I&D) e, sobretudo, por fundos comunitários de gestão descentralizada (i.e., fundos estruturais).

**1.4 As conclusões da auditoria (Capítulo 6): a versão inicial do relato do Tribunal de Contas é inaceitável e deve ser corrigida**

As conclusões da auditoria (Capítulo 6) incluídas na versão inicial do relato do Tribunal de Contas são, mais uma vez, inaceitáveis e devem ser também corrigidas, pois estão mal fundamentadas e revelam um desconhecimento profundo da situação do ensino superior em Portugal.

É de salientar, por exemplo, que, contrariamente ao que consta do relato, os contratos não constituíram um instrumento substitutivo do modelo de financiamento contido na Lei de Bases; outrossim, os contratos desenvolveram esse modelo de financiamento, criando estabilidade plurianual no sistema, e reforçaram o envolvimento das instituições de ensino superior na construção e execução do programa orçamental.

Da mesma forma, parece que, tratando-se de uma auditoria de resultados, a inexistência de uma aferição da correlação entre o financiamento e os resultados atingidos fragiliza as suas conclusões; de alguma forma, o relato não tem critérios objetivos de aferição da qualidade e da excelência atingida no âmbito do modelo de financiamento vigente.



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

1.3 As recomendações da auditoria (Capítulo 7): a versão inicial do relato do Tribunal de Contas deve ser corrigida

O projeto de recomendações apresentadas na versão inicial do relato de auditoria deve ser corrigido, designadamente:

- a) A primeira recomendação, de diligenciar pela atualização da Lei de Bases do Financiamento deve ser enquadrada politicamente e não é razoável. De facto, ainda que o Tribunal de Contas entenda que está nos seus poderes recomendar diligências a realizar no exercício da função legislativa, tal recomendação deve ser feita aos órgãos legislativos constitucionais. Nesse sentido, para cumprimento do princípio do contraditório a que se refere o artigo 13.º da LOPTC, esta recomendação deve ser retirada, pois não tem qualquer enquadramento político e não está abrangida no âmbito do programa de Governo aprovado pela Assembleia da República.
- b) A segunda recomendação, sendo corolário da primeira, deve ser omitida.
- c) No que diz respeito à terceira e quarta recomendações, dar-se-á continuidade à promoção da transparência e do detalhe ao Programa Orçamental e da publicitação dos resultados das ações de acompanhamento e controlo do financiamento público das instituições de ensino superior, desenvolvendo e aprofundando continuamente estes procedimentos, como tem vindo a ser feito até agora.

No entanto, é estranho que o relatório não inclua recomendações sobre as formas de aumentar o nível de financiamento do ensino superior e de garantir o reforço da qualificação dos portugueses e um esforço de responsabilização coletivo de forma a garantir um processo efetivo de convergência europeia até 2030.

**2. Argumentação complementar ao nível jurídico**

A auditoria de resultados ao modelo de financiamento do ensino superior elaborada pelo Tribunal de Contas tem de ser analisada no quadro das competências próprias dos diversos órgãos constitucionais, em particular, desde logo, o próprio Tribunal de Contas, mas também o Governo e a Assembleia da República.

De facto, se não restam dúvidas quanto à competência do Tribunal de Contas no que diz respeito à fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, à apreciação da boa gestão financeira e à efetivação da responsabilidade por infrações financeiras (n.º 1 do artigo 1.º da LOPTC), assim como sobre a jurisdição e poder de controlo financeiro desse Tribunal no âmbito da nossa ordem jurídica (n.º 2 do mesmo artigo), julgamos que deve ser aferido com especial cuidado o momento em que a ação jurisdicional ultrapassa os limites constitucionalmente consagrados impostos pelo princípio da separação de poderes.



S.  R.

**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

Salvo melhor entendimento, não está na jurisdição do Tribunal de Contas fiscalizar politicamente a ação do Governo – tarefa constitucionalmente reservada à Assembleia da República, sem prejuízo dos poderes próprios do Presidente da República, tal como não está na esfera jurídica do Tribunal de Contas a apreciação do mérito e ou oportunidade das soluções normativas que os órgãos de soberania com competência legislativa adotam – competência que, em último caso, compete ao Presidente da República, em sede de promulgação ou veto, ao Tribunal Constitucional, no âmbito das suas competência próprias.

Relativamente ao relatório remetido para pronúncia, cumpre assinalar que a análise, a metodologia e as recomendações refletidas pelo Tribunal de Contas merecerem ser devidamente enquadradas.



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR  
GABINETE DO MINISTRO**

**ANEXO 1: Súmula da informação enviada para o Tribunal de Contas em 2019 no âmbito da auditoria**

<b>Data</b>	<b>Ofício/Email</b>	<b>Informação/Anexos</b>
28/03/2019	330/2019	1 - Dotações iniciais do ensino superior, de 2014 a 2019 2 - Contratos assinados com as universidades públicas e os institutos politécnicos públicos, em junho de 2016
02/08/2019	1526/2019	1 - Relatórios de execução orçamental, de 2016 a 2019 2 - Contratos assinados com as universidades públicas e os institutos politécnicos públicos, em junho de 2016
13/09/2019	1734/2019	NOTA - Análise do cumprimento dos "contratos de legislatura" assinados em julho 2016 entre o governo e as universidades públicas e entre o governo e os politécnicos públicos portugueses, no âmbito do compromisso com a ciência e o conhecimento.  ANEXO 1: Súmula da evolução global dos estudantes e bolsas do ensino Superior, 2015 – 2019 I-Inscritos no Ensino Superior 2010/2011 – 2017/2018 II-Evolução dos alunos inscritos com 18, 19 e 20 anos, em relação ao número de residentes nas mesmas faixas etárias III-Estimativa de inscritos no ensino superior público para ciclos de estudos não conferentes de grau académico (CTeSP) para o ano letivo de 2019-2020  ANEXO 2: Evolução dos Estudantes inscritos no Ensino Superior, 2019/2020 ANEXO 3: Nota sobre a evolução das dotações do MCTES
27/09/2019	1843/2019	Nota de Esclarecimento ao Tribunal de Contas - Financiamento do Ensino Superior Público – "contratos de legislatura, 2016-2019" ANEXO 1 - Alterações Legislativas com impacto nas Instituições de Ensino Superior e respetivas fontes de financiamento, 2016-2019 ANEXO 2: Observatório de Emprego Científico ANEXO 3: Evolução do número de docentes do Ensino Superior Público (equivalente a tempo integral, ETI) entre 2012/13 e 2017/18
04/10/2019	1892/2019	I - As dotações iniciais e os reforços orçamentais atribuídos às Instituições de Ensino Superior incluem a dotação para os Serviços de Ação Social, cabendo às Universidades e Institutos Politécnicos a sua distribuição por unidade orgânica, nomeadamente, os Serviços de Ação Social. II - A dotação referente às bolsas de estudo dos estudantes do ensino superior é inscrita no orçamento da Direção-Geral do Ensino Superior que efetua o pagamento diretamente aos estudantes bolseiros.



**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR**  
**GABINETE DO MINISTRO**

07/11/2019	2210/2019	<p>1 - Linha de crédito para estudantes do ensino superior com garantia mútua</p> <p>2 - Monitorização e acompanhamento da medida de redução do abandono, prevista nos acordos de legislatura celebrados em 2016 com as universidades e instituições politécnicas públicas</p> <p>3 - Informação anexa - Alargamento e atualização do Portal Infocursos</p> <p>4 - Observação e monitorização do abandono escolar no ensino superior - Breve súpula sobre a produção estatística da DGEEC</p>
20/11/2019	2302/2019	<p>Dados da evolução recente do reingresso de estudantes no ensino superior apurados pela DGEEC, no âmbito das ações de observação e monitorização do ensino superior. Os dados em anexo revelam uma recuperação consistente e continuada dos reingressos de estudantes no ensino superior, ocorrida na vigência do contrato entre o governo e as instituições de ensino superior públicas estabelecido na anterior legislatura, o que reflexo das ações diretamente desenvolvidas pelas instituições de ensino superior no âmbito do seu compromisso de reforço do desempenho escolar no ensino superior e, portanto, de estímulo à redução do abandono escolar.</p>



## Contraditório Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas



TRIBUNAL DE CONTAS

**E** 837/2020  
2020/1/16



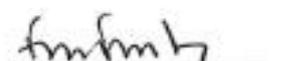
Ex. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-189 LISBOA

Sua referência:	Sua comunicação de:	Nossa referência	Data
40457/2019 Proc. N.º 15/2019–Audit DA-VI)	27/12/2019	010	Lisboa, 16/01/2020

**Assunto:** Auditoria de Resultados ao Modelo de Financiamento do Ensino Superior Público

Relativamente ao ofício de V. Ex. acima referenciado, através do qual foi remetido a este Conselho o relato da auditoria de resultados ao Modelo de Financiamento do Ensino Superior Público que agradeço, envio em anexo os comentários que o assunto mereceu por parte dos membros do CRUP reunidos em sessão plenária no passado dia 14 de janeiro.

Com os melhores cumprimentos.

  
António Fontainhas Fernandes  
Presidente do CRUP

2.  
Anexo: - Relatório de auditoria

TRIBUNAL DE CONTAS  
DIRECÇÃO GERAL  
16 JAN 2020  
RECEPÇÃO /430



## Auditoria ao Modelo de Financiamento do Ensino Superior Público

O Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas recebeu no passado dia 30 de dezembro o Relato de Auditoria de resultados sobre o “Modelo de Financiamento do Ensino Superior Público” efetuado pelo Tribunal de Contas em 2019.

O CRUP considera o documento de grande interesse, quer pela importância fundamental do tema, quer pela amplitude da análise, que proporciona uma perspetiva global da evolução do quadro legal de financiamento do ESP e dos modos da sua operacionalização.

Os fundamentos inicialmente fixados pela Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que estabelece as bases do financiamento do ensino superior, e as orientações e práticas que posteriormente vieram a ser desenvolvidas são escarpados numa análise que começa com a “fórmula de financiamento” inicialmente usada e que se estende até aos “Contratos de Legislatura”, celebrados entre o Governo e as IES, os quais têm constituído o mais recente instrumento de materialização das políticas de financiamento do ESP.

A “Convenção Nacional do Ensino Superior 20/30”, que o CRUP organizou em 2019 e que se desenvolveu em diversas sessões que culminaram com a apresentação de uma “agenda política de promoção do ensino superior”, já tinha sublinhado a necessidade de “definição de um modelo de financiamento que promova a qualidade, a transparência, a eficiência e a autonomia” do sistema de Ensino Superior.

O CRUP, e as universidades que o constituem, perfilham a necessidade de um modelo de financiamento assente em parâmetros objetivos que permitam aferir, de forma transparente, os fatores de qualidade e eficiência necessários para o cumprimento dos objetivos e prioridades nacionais fixados para o sistema. Convergem, assim, com o entendimento plasmado no relato de auditoria sobre a definição de um modelo que promova patamares cada vez mais satisfatórios de transparência, estabilidade e previsibilidade no financiamento do ensino superior.



A este propósito, deve ser salientada a diminuição drástica do financiamento do sistema, especialmente notada a partir do ano de 2010, a que correspondeu um esforço acrescido das IES de geração de receitas próprias. Os contratos de legislatura, apesar de não constituírem o mecanismo ideal de financiamento das IES, têm vindo a contribuir para a recuperação do sistema nos anos mais recentes, sobretudo ao introduzirem elementos de estabilidade e previsibilidade. É, contudo, essencial lançar as bases de um novo quadro de financiamento público do ensino superior, capaz de enquadrar as variáveis que temos vindo a referir e que vá ao encontro das preocupações que têm sido apontadas pelo CRUP.

O Relato de Auditoria do Tribunal de Contas mostra a divergência de financiamento em relação aos indicadores europeus. Com efeito, anota que os países da União Europeia, a 23, despendem no ensino superior, em média, 15,9 mil USD por aluno e Portugal apenas 11 mil. Naqueles países, a despesa em investigação e desenvolvimento ascende a 33% da despesa por aluno, enquanto em Portugal é de 23,9%. Estas conclusões são consistentes com as que foram apresentadas na já mencionada "Convenção Nacional do Ensino Superior 20/30".

Apesar de os contratos de legislatura terem permitido assegurar o aumento consistente da dotação global inicial, o que o CRUP considera claramente positivo, a sua concretização colocou em evidência aspetos que revelam a sua fragilidade. A transparência da metodologia de cálculo do financiamento das IES, a relação entre o montante dos reforços orçamentais e a eficiência e resultados das instituições constituem aspetos a melhorar, de forma a que o modelo de financiamento possa vir a distinguir o mérito e fomentar a qualidade.

Cabe ainda assinalar o facto de o CRUP ter designado um representante para o Grupo de Trabalho de Monitorização e Controlo Orçamental, que acompanhou a execução dos contratos por parte das universidades. E, para além deste acompanhamento, o CRUP facultou ao Tribunal de Contas todos os elementos julgados pertinentes e necessários à elaboração do relatório de auditoria e interagiu ativamente com os serviços do MCTES ao longo do todo o período de execução do contrato.



Nessas ocasiões, foram demonstradas desconformidades entre os valores previstos e os que efetivamente resultaram das diversas alterações legislativas entretanto ocorridas. Na análise do cumprimento dos termos dos contratos deverá igualmente assinalar-se a presença, em diversas ocasiões, quer do Presidente do CRUP, quer da sua Comissão Permanente em reuniões da Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República, para além de um diálogo e interação frequentes com membros do parlamento. O CRUP esteve e estará sempre disponível para essas interações, que são da maior importância para a melhoria contínua do ESP, o qual é do maior interesse para Portugal.

CRUP, Lisboa, 16/01/2020



## APRECIACÃO AO RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA DE RESULTADOS AO MODELO DE FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

---

Foi este Conselho Coordenador convidado a pronunciar-se sobre o *Relatório Preliminar de Auditoria de Resultados ao Modelo de Financiamento do Ensino Superior Público*, promovido pelo Tribunal de Contas. Deste modo, em harmonia com o fixado na alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei 344/93, que estabelece os Estatutos deste Conselho Coordenador, e prossequindo a sua política de transparência e de cooperação estreita com as diversas autoridades com funções de controlo, vem o CCISP emitir a sua pronúncia.

### Conteúdo

1. Prelúdio .....	2
2. Do nível de financiamento.....	3
3. Aumento do Número de Estudantes e contributo para a igualdade de oportunidades.....	5
4. Incremento da capacidade e reconhecimento internacional da investigação e aumento da qualificação dos trabalhadores docentes .....	8
5. Impacto económica dos Politécnicos e contributo para a coesão territorial .....	12
6. Conclusões.....	14

## 1. Preâmbulo

Antes de entrar no conteúdo específico do relatório ora apresentado, é nosso entendimento que o escopo da abordagem escolhida, centrado no modelo de financiamento, designadamente, no montante de financiamento público transferido para as Instituições de Ensino Superior (IES) Públicas e na fórmula de financiamento utilizada, bem como nos mecanismos de controlo existentes para monitorizar os contratos de legislatura, se afigura incompleta, uma vez que ignora os outputs gerados pelo próprio sistema, nomeadamente, ao nível do processo de ensino aprendizagem, da investigação e do impacto gerado, não garantindo uma abordagem holística em todo o processo.

Por outro lado, o relatório pressupõe que o financiamento baseado no histórico se inicia no ano de 2016, quando não é correto, porquanto esta metodologia foi utilizada em anos anteriores, praticamente desde o início da década. Ora, algumas das conclusões, ao partirem deste pressuposto, podem estar enviesadas.

Consideramos ainda que a opção do índice, no ponto 3, ao desagregar os subpontos evidenciando à priori conclusões sobre os temas em análise, não é a mais correta podendo logo à partida condicionar e até prejudicar a análise no corpo do relatório.

No cômputo geral, observa-se que as informações vertidas na versão preliminar do Relatório Auditoria de Resultados ao Modelo de Financiamento do Ensino Superior Público afiguram-se, na sua generalidade, corretas. No entanto, tal como referimos anteriormente, ignora o desempenho do sistema, tal como o próprio Tribunal de Contas reconhece (cfr. 139) situação que, como demonstraremos nos pontos seguintes, se tem revelado meritória num quadro de subfinanciamento reconhecido internacionalmente, e que, a ser considerado, alteraria as apreciações a que o Tribunal de Contas chegou.



## 2. Do nível de financiamento

Constata-se, tal como o CCISP tem vindo a sublinhar ao longo dos tempos, que também o Tribunal de Contas conclui que a rede de pública de ensino superior se encontra subfinanciada para atingir os objetivos fixados e exigidos às instituições. Sinal claro desta situação, prende-se com a percentagem de cobertura das despesas com pessoal que é financiada pelas transferências do Orçamento de Estado, que está muito longe dos 100% em todas as IES, obrigando a um esforço significativo de angariação de receitas próprias por partes dos Institutos Politécnicos. Para além das propinas, cujo peso é significativo no financiamento do ensino superior, o relatório não reconhece a trajetória relevante dos Politécnicos nos últimos anos, na captação de orçamento competitivo, nacional e internacional, que tem vindo a ser conseguida, especialmente num ambiente altamente competitivo dos programas nacionais e internacionais. Não considera também o impacto financeiro que esta situação gera, em termos de tesouraria, na capacidade de gestão financeira das IES, já que o modelo existente obriga a que as IES tenham de adiantar o dinheiro para executar os projetos e, só depois de analisada a despesa, sejam ressarcidas das verbas devidas.

Apesar do esforço desenvolvido pelos últimos Governos no sentido de reforçar o sistema e o seu nível de financiamento global, tal como sublinhado e assinalado no relatório, esforço esse reconhecido pelo CCISP, a verdade é que o crescimento das dotações distribuídas pela Tutela, resultantes do acordo de legislatura assinado em 2016, serviu apenas para cobrir, e não na totalidade, os impactos financeiros criados no âmbito das sucessivas alterações legislativas e que foram absorvidos pelas instituições. Com efeito, os impactos financeiros criados com as reposições salariais, regime transitório do ECPDESP, PREVPAP, valorizações remuneratórias, redução do valor de propinas e outros impactos de menor dimensão (como o aumento do salário mínimo, refeição, entre outros), absorveram a totalidade do reforço dos plafonds distribuídos pelas IES nestes últimos anos.

Sabendo, conforme se afirma no relatório, que o atual modelo de financiamento não está ancorado num conjunto de critérios específicos que determinem o montante anual de



financiamento a ser distribuído por cada IES, e que se desenvolve num plano em que não existiu aumento da dotação base<sup>1</sup>, com as divergências apontadas pelo Tribunal de Contas, o resultado da aplicação de uma fórmula de financiamento resultaria, necessariamente, na transferência de dinheiro de umas instituições para outras. Tal situação geraria desequilíbrios graves no sistema e causaria impactos significativos e diferenciados no território, penalizando ainda mais as regiões mais deprimidas economicamente.

Não se pode ignorar o impacto que o período transitório do ECPDESP provocou nas IES, resultante da passagem para a situação de trabalhadores em funções públicas, por tempo indeterminado, de alguns milhares de docentes, motivado pelo facto de terem obtido o grau de doutor ou o título de especialista ou por terem sido aprovados em provas públicas de aptidão pedagógica. Se é verdade que se aumentou a estabilidade contratual destes docentes e contribuiu para a redução da precariedade dos vínculos, situação que o CCISP saúda, também não é menos verdade que a integração destes docentes nas IES aumentou os custos fixos das IES que, face à insuficiência de instrumentos de gestão existentes, têm conseguido, embora com dificuldade, acomodar estas situações num quadro de reduções do orçamento de ano para ano, sem consequências graves do ponto de vista social. Refira-se, como exemplo, o ocorrido entre 2011 e 2014, onde, apesar da falta de qualificação da população portuguesa, se assistiu a uma redução significativa do número de estudantes, o que se traduziu numa redução das receitas provenientes do pagamento das propinas.

Neste sentido, e partindo da situação existente, afigura-se como essencial, a aplicação de critérios de financiamento mais explícitos, num contexto de aumento global do financiamento, sob pena de se criarem desequilíbrios de contornos imprevisíveis nas suas consequências.

Ainda assim, o CCISP congratula-se pelo facto de uma prestigiada instituição, como é o Tribunal de Contas, corroborar a posição deste Órgão numa matéria tão importante

---

<sup>1</sup> Para além das necessárias para fazer face aos impactos decorrentes das alterações legislativas

como é o financiamento, designadamente no reconhecimento do subfinanciamento do sistema de ensino superior em Portugal.

### 3. Aumento do Número de Estudantes e contributo para a igualdade de oportunidades

Tal como referido previamente, este relatório preliminar não analisa aspetos fundamentais e que são essenciais para compreender todo o sistema e que foram mencionados nas sucessivas reuniões que o CCISP manteve com os auditores do Tribunal de Contas.

É reconhecido no relatório da OCDE, citado ao longo da auditoria em análise, que Portugal possui níveis de qualificação abaixo da média e que se revela essencial incrementar esses níveis, de forma a garantir as competências necessárias para gerar uma economia mais moderna e competitiva e para responder aos desafios de uma sociedade alicerçada no conhecimento e fazer face aos impactos significativos resultantes desta nova organização económica da sociedade, mais global e mais digital. Efetivamente, a digitalização da economia está a transformar a realidade do mundo do trabalho, prevendo-se a extinção de muitas das atuais profissões e a criação de novas no futuro, como reconhece o *World Economic Forum*. Ora, esta situação apenas se concretiza com o incremento da qualificação dos jovens e com a o *reskilling* e *upskilling* da população ativa.

O período analisado pela auditoria do Tribunal de Contas ficou marcado por um aumento significativo do número de estudantes, depois de quatro anos de sucessivas reduções. Este é um resultado inequívoco alcançado pelo sistema de ensino superior público, com destaque claro para os Politécnicos. Tal como se pode verificar no quadro 1, o total dos estudantes inscritos em instituições de ensino superior cresceu cerca de 10% entre 2014 e 2018, enquanto que o crescimento na rede pública se situou nos 8%. Neste mesmo período, o incremento do número de estudantes no sistema Politécnico público, que o



CONSELHO  
COORDENADOR  
DOS  
INSTITUTOS  
SUPERIORES  
POLITÉCNICOS

CCISP representa, foi de 16%, ou seja, 60% acima do crescimento global do sistema e o dobro do sistema público, que representa 82% do crescimento verificado em todo o sistema de ensino superior.

**Quadro 1 – Evolução do número de estudantes no sistema público de ensino superior**

Natureza e tipo de ensino		2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	Variação Total
<b>Facultades no Ensino Superior</b>							
Público	Universitário	191 707	191 633	192 201	195 199	199 308	4,0%
	Politécnico	100 652	106 251	110 375	113 290	116 801	16,0%
	<b>Total</b>	<b>292 359</b>	<b>297 884</b>	<b>302 576</b>	<b>308 489</b>	<b>316 109</b>	<b>8,2%</b>
<b>Total</b>		<b>349 658</b>	<b>354 399</b>	<b>361 943</b>	<b>372 753</b>	<b>385 247</b>	<b>10,2%</b>

Fonte: Inquérito ao Registo de Alunos Inscrios e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC

Desta forma, o sistema Politécnico tornou-se muito mais eficiente, uma vez que o crescimento do número de estudantes se situou bem acima do crescimento do nível de financiamento. Este crescimento da produtividade foi acompanhado, ainda, pelo aumento da igualdade de oportunidades, crucial em Portugal, porquanto é consabido que níveis mais elevados de qualificação estão associados a níveis salariais mais elevados e contribuem para defesas adicionais numa situação de desemprego. Os estudos existentes revelam ainda que o sistema Politécnico público atraiu um conjunto significativo de estudantes com condições económico-sociais mais desfavorecidas, funcionando como um importante elevador social.

Esta situação é ainda mais evidente nos Cursos Técnico Superiores Profissionais (CTeSP), criados em 2014 e que se revelaram um sucesso.

Presentes em mais de 60 localizações a nível nacional, conforme dados mais recentes da DGES, a expansão deste tipo de cursos permitiu levar estas formações de nível superior a concelhos sem este nível de ensino, um pouco por todo o país. Os CTeSP têm o mérito de serem desenhados em parceria com as empresas e demais organizações e de incluírem um estágio obrigatório, respondendo assim às exigências do mercado de



trabalho. Adicionalmente, esta modalidade formativa possibilita o prosseguimento de estudos para as licenciaturas, contribuindo, igualmente, para o aumento das qualificações dos portugueses. Um estudo recente da DGEEC revela que 58% dos estudantes que terminaram os seus estudos nos CTeSP prosseguiram os seus estudos para cursos de licenciatura.

O quadro 2 mostra, de uma forma inequívoca, o contributo dos Politécnicos na afirmação dos CTeSP, porquanto o número de estudantes cresceu 34 vezes entre 2014 e 2018, passando de 345 para 11880. Este crescimento é ainda mais relevante, pois sabe-se que uma percentagem significativa dos estudantes inscritos em TeSP é proveniente dos cursos profissionais, público que tradicionalmente tem estado arredado do ensino superior, quando comparado com os estudantes provenientes das vias científico-humanísticas.

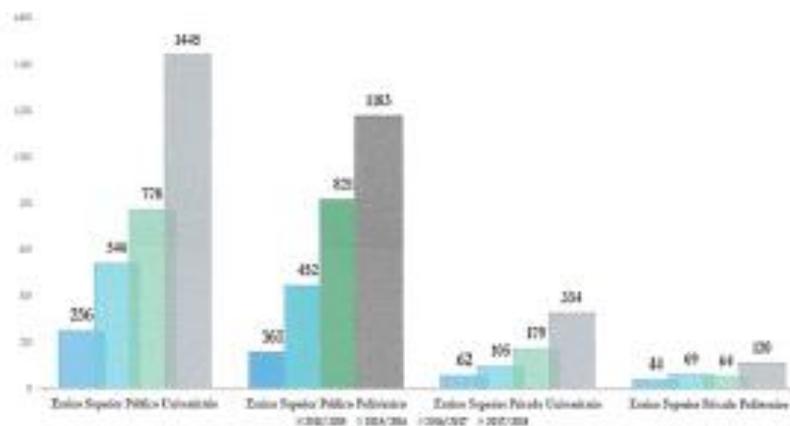
**Quadro 2 – Evolução do número de estudantes nos Cursos Técnicos Superiores Profissionais**

	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
<b>Politécnico Público</b>	345	5 369	9 168	10 293	11 880

Fonte: Inquérito ao Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC

Resultado semelhante foi alcançado pelos Politécnicos na captação de estudantes internacionais, regime criado em 2014. Conforme se verifica no gráfico 1, o número de estudantes internacionais cresceu 7 vezes no período 2014-2017, revelando a atratividade das IES Politécnicas.

Figura 1 – Evolução do número de estudantes internacionais em Portugal



Fonte: Inquérito ao Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC

O CCISP reitera o contributo significativo que o sistema Politécnico deu para o aumento do número de estudantes, para a promoção da igualdade de oportunidades e para o aumento da eficiência financeira de todo o sistema. Tal como ficou demonstrado, quer por esta análise, quer pelo relatório de monitorização entregue à Assembleia da República (mencionado pelo Tribunal de Contas), o CCISP cumpriu cabalmente os seus compromissos no âmbito do contrato de legislatura assinado em 2016 com o governo.

#### 4. Incremento da capacidade e reconhecimento internacional da investigação e aumento da qualificação dos trabalhadores docentes

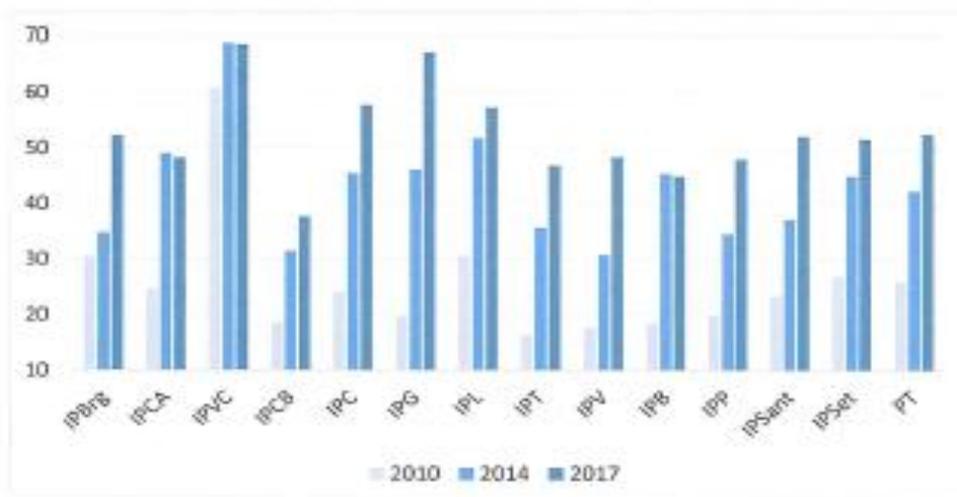
Uma outra área omissa no relatório preliminar do Tribunal diz respeito aos resultados da investigação aplicada alcançados nos últimos anos e coincidente com o período analisado.



Importa não esquecer que só em 2009 passou a ser obrigatório o grau de doutor ou o título de especialista para acesso à carreira docente politécnica. Sabemos bem que só o grau de doutor autonomiza os docentes para a investigação e possibilita a candidatura a concursos financiados de projetos de investigação.

O caminho percorrido pelos Politécnicos é notável, pois, em menos de 10 anos, quase triplicou a percentagem de docentes em Equivalente a Tempo Integral (ETI) com o grau de doutor, num período em que existiu uma forte contração do financiamento público para o ensino superior, sem que, até 2016, tivesse existido qualquer compensação do Estado pelos acréscimos salariais resultantes da transição para a carreira docente. A figura 2 é expressiva na evolução que muitos Politécnicos fizeram entre 2010 e 2017 ao nível da qualificação do seu corpo docente. Atualmente a média de ETI doutorados cifra-se na ordem dos 60%.

Figura 2 – Evolução da % de ETI doutorados

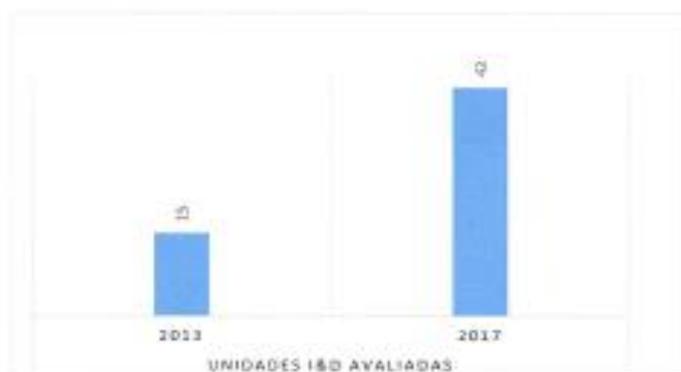


Fonte: Estudo Impacto Económico dos Politécnicos (CCISP)



Este incremento da qualificação do corpo docente dos Politécnicos públicos traduziu-se no aumento da massa crítica disponível para a investigação, para além da centralidade que a mesma hoje desempenha nas estratégias institucionais. Um indicador claro que comprova o que acima referimos reflete-se nos resultados obtidos pelas unidades de I&D submetidas à avaliação pela FCT, cujo número praticamente triplicou nas últimas duas avaliações, conforme se pode constatar na figura 3.

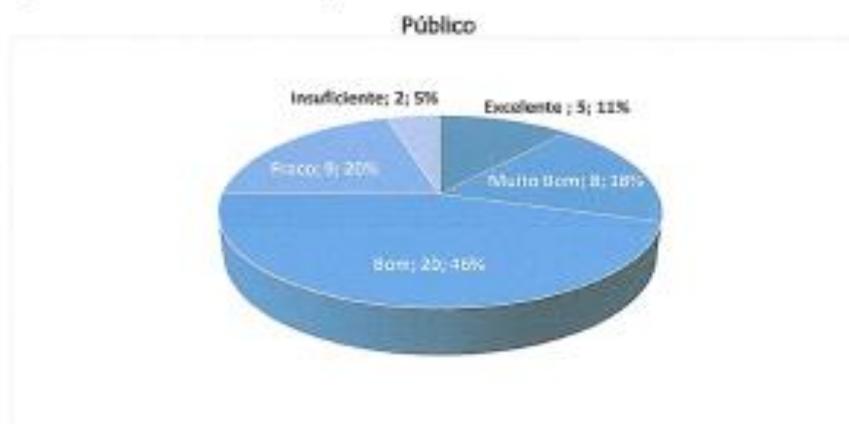
Figura 3 – Unidades de I&D submetidas à avaliação da FCT por Politécnicos Públicos



Fonte: Construído a partir dos resultados divulgados pela FCT, disponíveis em [www.fct.pt](http://www.fct.pt)

Mais significativo ainda, e que importa destacar, acaba por ser o resultado da avaliação do último concurso, publicado em 2019, pela FCT. Da análise destes resultados é possível retirar que 75% das Unidades de Investigação pertencentes a Politécnicos obtiveram a classificação de EXCELENTE, MUITO BOM ou BOM, o que significa que serão financiadas. Verifica-se ainda que do total das unidades avaliadas, cerca de 18% obtiveram a classificação de MUITO BOM e 11% de EXCELENTE. Estes resultados são inequívocos e demonstrativos da capacidade de investigação, com excelência internacional, praticada nos Politécnicos Públicos.

Figura 4 – Resultados da Avaliação da FCT às Unidades de I&D do Sistema Politécnico



Fonte: Construído a partir dos resultados divulgados pela FCT, disponíveis em [www.fct.pt](http://www.fct.pt)

Essa mesma excelência reflete-se, também, no número de projetos aprovados no âmbito dos concursos mais exigentes no programa europeu de financiamento da investigação, concretamente, o H2020 e o EUREKA, totalizando 39 e 14 projetos, respetivamente, conforme se verifica no quadro 3.

Quadro 3 – Projetos H2020 e EUREKA financiados nos Politécnicos Públicos

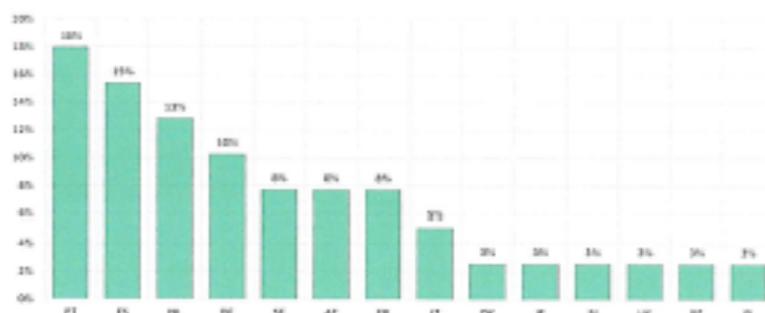
	2014	2015	2016	2017	2018	Total
H2020	8	5	9	5	12	39
EUREKA	1	1	3	3	6	14

Fonte: ANI, Participação dos Politécnicos em projetos de I&D, disponível em [www.ani.pt](http://www.ani.pt)



Paradigmática desta excelência na investigação, é a comparação entre os Politécnicos portugueses e as restantes instituições de ensino superior europeias da sua família, designadamente, as Universidades de Ciências Aplicadas. Do total de projetos H2020, aprovados no período 2014-2018, os Politécnicos portugueses lideram em termos absolutos o ranking dos projetos coordenados por este tipo de instituições, coordenando 18% do total de projetos, conforme se verifica na figura 4. Este facto torna-se ainda mais notável quando estamos na presença de países que contam com mais instituições e mais estudantes neste subsistema de ensino superior.

Figura 4 – Projetos Coordenados por Universidades de Ciências Aplicadas no H2020



Fonte: ANI, Participação dos Politécnicos em projetos de I&D, disponível em [www.ani.pt](http://www.ani.pt)

## 5. Impacto económico dos Politécnicos e contributo para a coesão territorial

Analisar o financiamento do Ensino Superior sem olhar para os impactos que a sua presença gera nos territórios, missão consagrada nos documentos legais que o instituem, gera uma análise incompleta. Ciente desta obrigação, o CCISP produziu já dois estudos,

em 2012 e em 2019, em que se analisa o impacto económico gerado nas regiões onde os Politécnicos públicos estão inseridos<sup>2</sup>.

Uma síntese dos resultados é apresentada no quadro 4. As conclusões são claras, quer na capacidade de gerar emprego, quer no seu peso no PIB regional, quer ainda no impacto económico gerado. Os Politécnicos públicos são vitais para as economias regionais. Destacamos o indicador da reprodutividade do investimento, em que os Politécnicos públicos conseguem multiplicar cada euro recebido em atividade económica da região, cujo valor chega a alcançar mais de 3€ por cada 1€ recebido do orçamento de estado. Não restam dúvidas que estamos na presença de um investimento com elevada reprodutividade e com enorme impacto social, especialmente nas zonas mais deprimidas economicamente, onde a presença dos Politécnicos é o garante da atração de jovens, da fixação de quadros qualificados, e é fator importante para a atração de investimentos estruturantes que dinamizam as regiões, como são os casos do Fundão, Viseu, Ponte de Sôr ou Bragança.

**Quadro 4 – Sínteses dos Impactos económicos gerados pelos Politécnicos Públicos**

	Beja	Bragança	Castelo Branco	Évora e Alentejo	Guarda	Leiria	Portalegre	Santarém	Serpa	Trofa	Viana do Castelo	Viseu
Impacto económico Total (1.000€)	16.684	64.647	29.382	32.682	33.741	129.477	17.377	44.862	58.383	35.099	33.484	44.800
Peso no Produto Interno Bruto Regional	1,28%	16,36%	5,28%	2,26%	4,54%	4,18%	3,68%	4,47%	3,77%	2,66%	1,93%	3,56%
Atividade Económica (Euros gerados na economia regional por cada € recebido do OE)	1,71	3,34	2,2	5,81	3,19	4,65	3,84	3,26	3,45	1,74	3,48	2,84
Posição no ranking de riscos-empregadores na região	3	3	3	6	4	2	3	4	2	3	5	4

Fonte: Estudo Impacto Económico dos Politécnicos (CCISP)

<sup>2</sup> O CCISP encontra-se a ultimar um outro estudo que será publicado em breve e que avalia outras dimensões não estudadas nos outros dois estudos.



Mas este impacto regional verifica-se também na capacidade de transferir o conhecimento e tecnologia para as empresas e demais organizações das regiões. A capilaridade do sistema facilita a construção de parcerias, traduzidas em projetos de inovação, conforme se verifica no quadro 5.

Quadro 5 – Projetos de Investigação aplicada no período 2014-2018

Tipologia de projetos	Número de projetos	Financiamento envolvido
Co-Promoção	450	110 milhões €
Investigação Aplicada	102	15 milhões €

Fonte: ANI, Participação dos Politécnicos em projetos de I&D, disponível em [www.ani.pt](http://www.ani.pt)

Mais de 500 projetos, num montante global de cerca de 125 milhões de euros, foram postos em prática, valorizando o conhecimento, ao mesmo tempo que permitiram a valorização dos produtos endógenos, a promoção da inovação empresarial e a internacionalização das empresas e das regiões. Através destes projetos, os Politécnicos portugueses contribuíram para a competitividade empresarial e para a coesão territorial, reforçando a reprodutividade do investimento público que receberam.

## 6. Conclusões

Em conclusão, é nosso entendimento que:

1. O documento escolhe uma abordagem metodológica que não analisa o desempenho do sistema e, desta forma, pode prejudicar as conclusões que são retiradas do mesmo;



- II. O relatório reconhece o subfinanciamento do sistema de ensino superior público, conclusão essa que deveria ser enfatizada nas conclusões do mesmo;
  
- III. Tal como se demonstrou ao longo da pronúncia elaborada pelo CCISP, o desempenho dos Politécnicos públicos é notável, num ambiente de subfinanciamento proveniente do Orçamento de Estado, ficando demonstrado a eficiência e eficácia dos recursos colocados à sua disposição, para além dos impactos positivos do ponto de vista económico e social. Neste sentido, é de esperar, que face a estes resultados demonstrados, se recomende o reforço do financiamento público dirigido ao ensino superior público.

15.01.2020

O Presidente do CCISP

PEDRO MIGUEL DE JESUS CALADO DOMINGUINHOS  
Digitally signed by PEDRO MIGUEL DE JESUS CALADO DOMINGUINHOS  
Date: 2020.01.16 15:56:07 Z

Prof. Pedro Dominginhos