

Suplementos Remuneratórios nas Instituições de Ensino Superior

O respetivo regime jurídico, com 30 anos, potencia desconformidades e carece de revisão

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 2/2021

2ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS



SUMÁRIO EXECUTIVO

O Tribunal tem vindo a identificar desconformidades na aplicação do Regime de suplementos remuneratórios a titulares de cargos de gestão nas Instituições de Ensino Superior (IES), consagrado no Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, mesmo após ter condenado responsáveis na reposição das correspondentes quantias autorizadas e pagas sem enquadramento legal (Sentença n.º 5/2018 e Acórdão n.º 10/2018), indiciando a possibilidade de ocorrência em mais IES, com risco de prejuízo para o erário público.

Assim, a auditoria realizada pelo Tribunal, que incidiu nas 34 IES de Portugal (cerca de 200 entidades), visou identificar desconformidades na atribuição e pagamento daqueles suplementos, entre 2009 e 2019, a diretores, subdiretores ou outros responsáveis de unidades orgânicas, departamentos ou delegações de IES, por equiparação a titulares de cargos de gestão tipificados no referido Regime.

A auditoria constatou que o Regime, mantido inalterado há trinta anos, está desatualizado face à profunda evolução das IES, nomeadamente após a publicação do atual Regime Jurídico das IES (RJIES), aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

Aliás, o Regime de suplementos não se coaduna sequer com alguns normativos do RJIES, nomeadamente quanto a conceitos, designações e atribuições cometidas atualmente a alguns órgãos de governo e de gestão.

A auditoria constatou, também, que ainda não foi fixado, por decreto-lei, o regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES e das suas unidades orgânicas, como previsto no artigo 107.º do RJIES.

A manutenção deste quadro legal tem, assim, gerado dificuldades e desconformidades na aplicação do Decreto-Lei n.º 388/90, consubstanciadas na equiparação de cargos de gestão de unidades orgânicas (de investigação, de cariz administrativo e outras) aos de unidades de ensino com a atribuição de suplementos por valor superior, ou não previstos legalmente.

As situações passíveis de desconformidade identificadas, totalizando cerca de 1,3 milhões de euros, entre 2009 e 2019, são objeto de processos autónomos de apuramento de responsabilidades financeiras, por IES.

Neste contexto, as conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações dirigidas ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior para providenciar pela fixação, por decreto-lei, do regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES e das suas unidades orgânicas, dando cumprimento ao disposto no artigo 107.º do RJIES ou, caso se entenda reservar para momento ulterior essa fixação, a revisão do Regime de suplementos remuneratórios previsto no Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, no sentido de serem ultrapassadas as desconformidades identificadas pela auditoria.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. OBJETIVO, ÂMBITO E METODOLOGIA.....	1
1.2. LIMITES E CONDICIONANTES	2
1.3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	2
2. ENQUADRAMENTO DO REGIME DE SUPLEMENTOS.....	2
2.1. ENQUADRAMENTO LEGAL	2
2.2. ALGUNS CASOS RELATADOS PELO TRIBUNAL.....	4
3. OBSERVAÇÕES.....	5
3.1. O REGIME DE SUPLEMENTOS ESTÁ DESATUALIZADO E SUSCITA DESCONFORMIDADES..	5
3.2. FORAM PAGOS CERCA DE 1,3 MILHÕES DE EUROS EM SUPLEMENTOS COM EVENTUAIS DESCONFORMIDADES	8
4. CONCLUSÕES.....	11
5. RECOMENDAÇÕES	12
6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	12
7. DECISÃO.....	12
ANEXOS	14

4

FICHA TÉCNICA

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

1. INTRODUÇÃO

1.1. OBJETIVO, ÂMBITO E METODOLOGIA

1. O presente Relatório respeita à auditoria às remunerações no ensino superior, direcionada aos suplementos remuneratórios pagos a diretores, subdiretores ou outros responsáveis de unidades orgânicas, departamentos ou delegações de Instituições de Ensino Superior (IES), por equiparação a titulares de cargos de gestão tipificados no Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, que consagra o respetivo regime de suplementos¹.
2. A auditoria visou identificar desconformidades na atribuição daqueles suplementos, entre 1 de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2019, e incidiu sobre as 34 IES (englobando cerca de 200 entidades)² que compõem o sistema de ensino superior público.
3. A auditoria foi motivada pela necessidade de aprofundar o exame desta matéria e verificar a existência de eventuais infrações financeiras, uma vez que numa auditoria à Universidade Aberta se constatou terem sido abonados suplementos a diretores de delegações regionais por equiparação estatutária a diretores de departamento (unidades de ensino) nos termos do referido regime legal. Situação semelhante, consubstanciando infração financeira, tinha sido objeto da Sentença n.º 5/2018 e do Acórdão n.º 10/2018, proferidos pela 3ª Secção do Tribunal de Contas (3ª S.), condenando os responsáveis do Instituto Politécnico de Santarém na reposição das quantias autorizadas e pagas a título de suplementos remuneratórios sem enquadramento legal.
4. Contudo, o Acórdão n.º 10/2018 não teve o impacto disseminador desejável nas IES nem o regime de suplementos foi, entretanto, objeto de qualquer alteração, constituindo, por isso, o pagamento de suplementos remuneratórios uma área de risco que suscita a necessidade de intensificar a sua verificação. Importa, pois, aferir as desconformidades que, com elevada probabilidade, persistem na aplicação do regime em mais IES com elevado risco de prejuízo para o erário público.
5. Em virtude da atual situação pandémica por COVID-19, os trabalhos de auditoria não tiveram a expansão usual junto das IES e, por outro lado, o pagamento de suplementos aos titulares daqueles cargos de gestão é apenas uma das situações de desconformidade identificadas pelo Tribunal que, nos seus Relatórios de Auditoria, tem sinalizado irregularidades na aplicação do regime.
6. No Relatório abordam-se os aspetos enquadradores do regime de suplementos remuneratórios e das desconformidades em geral constatadas, reservando-se para processos autónomos de apuramento de responsabilidades financeiras, por IES, a concreta e detalhada evidência das eventuais infrações financeiras indiciadas.
7. Nos trabalhos executados foram observados os métodos e as técnicas do Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais do Tribunal. A metodologia e os procedimentos adotados são sumariamente descritos no Anexo 1.

¹ Cfr. Programa de Fiscalização para 2020 aprovado pela Resolução n.º 5/2019 – 2ª Secção do Tribunal de Contas (2ª S.).

² 14 universidades (12 no Continente, 1 na Região Autónoma dos Açores e 1 na Região Autónoma da Madeira) e 20 politécnicos (incluindo 5 escolas superiores não integradas), respetivamente com 89 e 79 unidades orgânicas de ensino.



1.2. LIMITES E CONDICIONANTES

8. Os trabalhos de auditoria foram realizados quando o país vive uma situação pandémica por COVID-19 (SARS-CoV2), no decurso do estado de emergência e do subsequente estado de calamidade³, tendo sido adotados procedimentos de auditoria suficientes e apropriados de modo a minimizar o trabalho junto das entidades auditadas.
9. A identificação de situações em que foram pagos suplementos remuneratórios aos titulares de cargos de gestão das IES, por equiparação aos que se encontram previstos no Decreto-Lei n.º 388/90, resultou do reporte e dos elementos fornecidos pelas IES. Apesar da situação inopinada, cumpre assinalar que as IES responderam pronta e eficazmente às solicitações que lhes foram endereçadas.

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, ao Ministro da Ciência, Tecnologia e do Ensino Superior (MCTES), ao Conselho Coordenador das Universidades Portuguesas (CRUP), ao Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP) e às 34 IES identificadas no Anexo 1. Pronunciaram-se o MCTES, CRUP, Universidade Aberta, Universidade de Aveiro, Universidade de Coimbra, Universidade de Évora, Universidade do Porto, Instituto Politécnico de Coimbra, Instituto Politécnico de Leiria e Instituto Politécnico de Viseu.

As alegações apresentadas estão inseridas no Anexo 2 e sempre que pertinentes foram introduzidas junto aos correspondentes pontos do Relatório, destacando-se, em geral, a respetiva concordância com o Relato de auditoria no que respeita à desatualização e desconformidade do Decreto-Lei n.º 388/90.

2. ENQUADRAMENTO DO REGIME DE SUPLEMENTOS

2.1. ENQUADRAMENTO LEGAL

11. Há cerca de 50 anos, o ensino superior conhecia um impulso relevante iniciado em 1973 com o respetivo plano de expansão e diversificação; criaram-se novas instituições quando, então, existiam apenas 6 universidades e definiram-se os seus órgãos. O acréscimo de responsabilidade e dedicação no exercício de cargos de gestão pelos seus titulares foi reconhecido desde cedo pelo legislador com a atribuição de uma compensação remuneratória.
12. Ao longo dos anos, foram sendo atribuídos suplementos remuneratórios a diversos titulares de cargos de gestão das IES, designadamente: gratificação mensal a membro de comissão instaladora de universidade, instituto politécnico ou escola normal superior (1973⁴); gratificação mensal a presidente do conselho

³ Na sequência da declaração do estado de emergência pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, e respetivas renovações, das sucessivas declarações de situação de calamidade, contingência e alerta e do atual estado de emergência pelo Decreto do Presidente da República n.º 51-U/2020, de 6 de novembro e sucessivas renovações.

⁴ Cfr. Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de agosto, que cria novas universidades, institutos politécnicos e escolas normais superiores e define o regime das respetivas comissões instaladoras, no âmbito do plano de expansão e diversificação do ensino superior.

- diretivo (1976⁵); remuneração complementar a reitor e vice-reitor (1979⁶); gratificação especial a membro de comissão instaladora, a presidente dos conselhos diretivo, científico e pedagógico e a diretor de laboratório, instituto, museu ou observatório universitário (1979⁷); gratificação a pró-reitor (1986⁸).
13. Em 1985, face à complexidade da gestão acrescida pelo alargamento de competências de reitores e de outros órgãos, foi repensada a tipologia das compensações, fixadas as remunerações complementares pelo exercício de cargos de gestão circunscritas às universidades e uniformizadas, em simultâneo, diversas situações já antes estabelecidas⁹.
14. A década de 80 foi, aliás, particularmente relevante com destaque para a consagração constitucional da autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira das universidades¹⁰, e para a entrada em vigor da Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, e da Lei n.º 108/88, de 24 de setembro, que definia a autonomia das universidades. Em 1990, a Lei n.º 54/90, de 5 de setembro, estabelecia o estatuto e autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico. Destes diplomas, destaca-se:
- As unidades orgânicas integradas nas IES e previstas nos seus estatutos, como as faculdades no ensino universitário, as escolas superiores no ensino politécnico e os estabelecimentos de ensino superior não integrados, detinham idêntica natureza e gozavam da mesma autonomia das respetivas IES;
 - O governo das universidades cabia à assembleia da universidade, ao reitor (coadjuvado por vice-reitores e pró-reitores), ao senado e ao conselho administrativo e a direção dos politécnicos encontrava-se cometida ao presidente (coadjuvado por um ou dois vice-presidentes) e aos conselhos geral e administrativo;
 - Os órgãos de gestão das faculdades incluíam obrigatoriamente a assembleia de representantes e os conselhos diretivo, pedagógico e científico (ou pedagógico-científico); os órgãos das escolas superiores eram compostos pelo diretor ou conselho diretivo e pelos conselhos pedagógico, científico (ou pedagógico-científico), consultivo e administrativo.
15. O sistema retributivo da administração pública também foi alterado em 1989: estabeleceram-se os princípios gerais de salários e gestão de pessoal e definiram-se as regras sobre o estatuto remuneratório e a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias¹¹. Foi o início da reforma estrutural do sistema retributivo, pondo cobro à teia de subsistemas e de remunerações acessórias, corrigindo desajustamentos, adaptando-o ao novo quadro de exigências resultante da adesão de Portugal às

⁵ Cfr. Decreto-Lei n.º 781-A/76, de 28 de outubro, que define os órgãos internos dos estabelecimentos de ensino superior.

⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º 276/79, de 7 de agosto, que atualiza os vencimentos de reitores e vice-reitores.

⁷ Cfr. Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de novembro, que aprova o estatuto da carreira docente universitária.

⁸ Cfr. Decreto-Lei n.º 384/86, de 15 de novembro, que confere aos reitores a possibilidade de nomearem pró-reitores.

⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 244/85, de 11 de julho, que fixa as remunerações complementares pelo exercício de cargos de gestão nas universidades e instituições universitárias e revogou as disposições legais dos anos 70 sobre a matéria; estabeleceram-se taxativamente os cargos com direito a remuneração complementar (entre 15% e 50% do vencimento correspondente à letra A).

¹⁰ A autonomia, nas suas várias vertentes, foi atribuída pelas Leis Constitucionais n.º 1/82 e n.º 1/89 de, respetivamente, 30 de setembro e 7 de agosto, que alteraram o artigo 76.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

¹¹ Cfr. Decretos-Leis n.ºs 184/89 e 353-A/89, de 2 de junho e 16 de outubro, respetivamente.

Comunidades Europeias e reconhecendo realidades funcionais específicas dos corpos especiais, como no caso do ensino e investigação.

16. É neste quadro reformador, na viragem dos anos 80/90, após a expansão do ensino superior¹² por cerca de 120 entidades e em que a autonomia administrativa e financeira era o regime-regra aplicável tanto aos estabelecimentos não integrados como às unidades orgânicas das universidades, que ocorre a publicação do Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, que aprovou o regime de suplementos para os titulares dos cargos de gestão de estabelecimentos de ensino superior¹³.

2.2. ALGUNS CASOS RELATADOS PELO TRIBUNAL

17. O Tribunal de Contas tem vindo a evidenciar nas suas auditorias situações irregulares na atribuição de suplementos¹⁴, designadamente: por inerência de cargo; por equiparação ao cargo de presidente de politécnico; ao cargo de pró-presidente; a cargo não previsto nos estatutos; a diretores e subdiretores de diversas unidades por equiparação a unidades de ensino. Alguns dos casos tiveram, entretanto, resolução legal, mas outros, idênticos aos que a seguir se descrevem, persistem.
18. Da auditoria ao Instituto Politécnico de Santarém¹⁵, tomada como referência, resultou, em síntese, que:
- Foram atribuídos indevidamente suplementos remuneratórios a diretores de unidade de investigação e de unidade de formação, e a subdiretor, por equiparação aos titulares dos cargos de diretor e subdiretor de unidade de ensino (alíneas c) e g), n.º 1, artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90);
 - Em resultado, foi instaurado processo de responsabilidades financeiras e proferida a Sentença n.º 5/2018-3ª S., de 20 de fevereiro¹⁶. Após recurso, foi proferido o Acórdão n.º 10/2018 – 3ª S., de 8 de junho, que manteve [no que ao caso interessa] a decisão recorrida¹⁷. Os responsáveis foram condenados a repor as quantias pagas a título de suplementos remuneratórios.
19. Na auditoria à Universidade Aberta¹⁸ constatou-se que foram atribuídos suplementos remuneratórios a diretores de delegações regionais em resultado de equiparação estatutária a diretores de departamento (alínea d), n.º 1, artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90), mostrando-se necessário aprofundar o exame desta matéria no âmbito de uma ação autónoma, tendo em vista verificar a existência de eventuais infrações financeiras.

¹² Expansão do ensino universitário, designadamente geográfica, e do ensino politécnico, com a criação de vários institutos politécnicos (compostos por escolas) e a inclusão das escolas de enfermagem.

¹³ Não abrange os cargos de reitor e de vice-reitor das universidades, nem de presidente e de vice-presidente dos politécnicos, cujas remunerações base foram fixadas pelo Decreto-Lei n.º 408/89, de 18 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 245/91, de 6 de julho, respetivamente.

¹⁴ Relatórios de Auditoria n.ºs 20/2013, 20/2014, 21/2014, 9/2016, 15/2016, 17/2017 e 14/2018, todos da 2ª S.

¹⁵ Cfr. Relatório de Auditoria n.º 17/2016-2ª S.

¹⁶ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2018/st005-2018-3s.pdf>. Foi apresentado Recurso Ordinário n.º 6/2018-3ª S.

¹⁷ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2018/ac010-2018-3s.pdf>. Foi interposto recurso para o Tribunal Constitucional que decidiu não conhecer do respetivo objeto (Decisão Sumária n.º 137/2019) e a reclamação posterior apresentada foi indeferida (Acórdão n.º 271/2019).

¹⁸ Relatório de Auditoria n.º 5/2020-2.ª S.

20. Tal equiparação estatutária remete para situação idêntica à verificada no Instituto Politécnico de Santarém, observando-se que o Acórdão n.º 10/2018-3ª S. não teve impacto disseminador, desde logo, junto da Universidade Aberta nem, com elevada probabilidade, junto de outras IES.

3. OBSERVAÇÕES

3.1. O REGIME DE SUPLEMENTOS ESTÁ DESATUALIZADO E SUSCITA DESCONFORMIDADES

21. No regime de suplementos para os titulares dos cargos de gestão de estabelecimentos de ensino superior, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 388/90 (doravante também Regime), as funções de gestão correspondiam às particularidades específicas de prestação de trabalho, requisito necessário à atribuição de suplementos à luz do sistema retributivo de 1989. O regime passou a ser aplicável também aos politécnicos e reafirmou-se a necessidade de compensar o acréscimo de esforço, de empenhamento e de sacrifício no exercício dessas funções face ao substancial acréscimo da responsabilidade decorrente das leis da autonomia das IES.
22. Aos titulares dos cargos de gestão foi conferido o direito, pelo exercício desses cargos, a um suplemento remuneratório mensal que consiste numa percentagem (28%, 23% e 17%) da remuneração base mensal (Quadro 1), considerado nos subsídios de Natal e de férias e nas pensões de aposentação e cumulável.

Quadro 1 – Suplementos remuneratórios (Decreto-Lei n.º 388/90)

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

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

23. O quadro institucional vigente à data da publicação do Decreto-Lei n.º 388/90, a que antes se aludiu, sofreu, no entanto, uma profunda alteração, desde logo com a publicação da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que aprovou o atual Regime Jurídico das IES (RJIES).

24. Dos méritos do RJIES sobressai ser um diploma inovador e ponto de partida para mudanças na organização, governação e funcionamento das IES que alterou substancialmente a forma de governo e fortaleceu as atribuições e a responsabilidade dos dirigentes máximos e dos dirigentes das suas unidades orgânicas¹⁹. A composição binária do ensino superior, universitário e politécnico, foi reafirmada, bem como a natureza jurídica²⁰ e as vertentes de autonomia das IES.
25. Face às anteriores leis de autonomia das IES, destaca-se do RJIES, em matéria de governação e de organização, o seguinte:
- Os órgãos de governo das IES são agora o conselho geral, o reitor (nas universidades e institutos universitários) ou presidente (nos politécnicos) e o conselho de gestão. Assim, por exemplo, o senado é agora um órgão de consulta do reitor e, portanto, sem as atribuições deliberativas de então;
 - A função dos estatutos das IES foi desenvolvida, concretizando, além da estrutura dos órgãos de governo e de gestão, as unidades orgânicas nelas integradas e que são, designadamente:
 - unidades de ensino ou de ensino e investigação, designadas escolas;
 - unidades de investigação (centros, laboratórios, institutos, ou outra denominação apropriada);
 - bibliotecas, museus e outras;
 - As escolas e as unidades de investigação com autonomia de gestão regem-se por estatutos próprios e deve existir um órgão uninominal, de natureza executiva, como o diretor ou o presidente, e, eventualmente, um órgão colegial representativo; o regime de autonomia das unidades orgânicas passou a ser estabelecido nos estatutos e a autonomia administrativa e financeira deixou de ser o regime-regra;
 - As escolas detêm conselhos científico e pedagógico, no ensino universitário, e conselhos técnico-científico e pedagógico, no ensino politécnico. As unidades de investigação detêm conselho científico.
26. Ao nível conceptual, observa-se, designadamente que:
- Os conceitos de *“cargo de gestão”*, *“estabelecimento de ensino superior universitário não integrado em universidade”*, *“instituição de ensino superior”* e *“estabelecimento de ensino superior”*, constantes no Regime, são os que decorrem das leis de autonomia das universidades e politécnicos vigentes à época;
 - Com o RJIES, clarificou-se o conceito de *“estabelecimento de ensino superior”* que abrange todos os termos *“universidade”*, *“faculdade”*, *“instituto superior”*, *instituto universitário*, *“instituto politécnico”*, *“escola superior”* e outras expressões²¹;
 - O RJIES ampliou a abrangência do conceito de *“instituição de ensino superior”* que passa a considerar todas as tipologias de instituições, contendo mesmo uma cláusula residual onde têm cabimento todas

¹⁹ Cfr. Parecer n.º 4/2019 do Conselho Nacional de Educação, publicado no DR n.º 135, II Série, de 17 de julho de 2019.

²⁰ Admitindo adicionalmente que revistam a natureza de fundações públicas com regime de direito privado.

²¹ Cfr. artigo 10.º, n.º 3, do RJIES. Sendo apenas admissíveis as que transmitam a ideia de nelas ser ministrado ensino superior.

as “outras” instituições de ensino universitário e de ensino politécnico além das universidades, dos institutos universitários e dos institutos politécnicos²².

27. No que respeita ao regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES e das suas unidades orgânicas, o RJIES (artigo 107.º) prevê que seja fixado por decreto-lei. Decorridos treze anos, esta determinação legal não teve, ainda, qualquer seguimento.
28. A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)²³ de 2014 é outro elemento essencial na profunda alteração do quadro institucional vigente à data do Decreto-Lei n.º 388/90. Se, por um lado, a definição de suplementos remuneratórios da LTFP é semelhante à do sistema retributivo de 1989²⁴, já no que respeita à respetiva fixação, que prevê em montante (e só excecionalmente em percentagem), diverge do Regime que prevê uma percentagem da remuneração base mensal.
29. Acresce que foi a circunstância de algumas matérias que decorrem do RJIES não terem enquadramento no Decreto-Lei n.º 388/90 que esteve na origem da publicação do Decreto-Lei n.º 65/2016, de 21 de outubro. É o caso do regime remuneratório e suplemento do pró-presidente que, por essa razão, era abonado com o suplemento previsto para o pró-reitor pelo Regime, atenta a similitude do cargo de coadjuvação. Quanto ao Decreto-Lei n.º 65/2016, destaca-se que:
- Veio estabelecer a atribuição de mais um suplemento remuneratório de 376,47 €, pago em 12 mensalidades, pelo exercício do cargo de pró-presidente que, naturalmente, não se encontra previsto no Decreto-Lei n.º 388/90, passando, assim, a complementar o Regime.
 - A fixação deste suplemento em montante pecuniário está em linha com o disposto na LTFP, mas gera dualidade de critérios relativamente aos demais suplementos previstos no Decreto-Lei n.º 388/90 que são fixados em percentagem. Além de confirmar o entendimento dos politécnicos em matéria de remunerações, veio, do mesmo passo, regularizar retroativamente a atribuição do suplemento, sanando desconformidades que vinham sendo evidenciadas pelo Tribunal de Contas²⁵.
30. Assim, apesar de o RJIES ser estrutural, o Decreto-Lei n.º 388/90 permanece - há 30 anos - intacto na sua versão original sendo aplicado aos titulares dos cargos de gestão das IES criados na vigência do RJIES. Por isso, os aspetos anómalos que antes se assinalaram têm contribuído para dificuldades na interpretação do diploma e desconformidades na sua aplicação pelas IES, conduzindo ao desrespeito do princípio da legalidade que preside à atribuição dos suplementos remuneratórios.

Em sede de contraditório, os alegantes²⁶ reconhecem, em geral, dificuldades interpretativas e de aplicação do Decreto-Lei n.º 388/90, por força da sua desatualização e desadequação da realidade evolutiva das IES, que constituem o principal motivo das desconformidades identificadas pela auditoria.

²²Cfr. artigo 5.º do RJIES. As escolas de universidades designam-se faculdades ou institutos superiores e as escolas de institutos politécnicos designam-se escolas superiores ou institutos superiores (ou outra denominação apropriada, nos termos dos estatutos) (cfr. artigo 13.º, n.º 4, do RJIES).

²³Aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, com as alterações subsequentes.

²⁴A LTFP define suplementos remuneratórios como os acréscimos remuneratórios devidos pelo exercício de funções em postos de trabalho que apresentam condições mais exigentes relativamente a outros caracterizados por idêntico cargo ou por idênticas carreira e categoria e o sistema de 1989 previa a atribuição de suplementos em função de particularidades específicas da prestação de trabalho.

²⁵Cfr. Relatórios de Auditoria n.ºs 20/2013, 20/2014, 21/2014, 9/2016, 15/2016 e 17/2016, todos da 2ª S.

²⁶e.g. CRUP, Universidades de Aveiro e Coimbra e Politécnicos de Coimbra e Leiria.

31. Sobre este assunto, importa referir que o MCTES informou que *“se encontra a ser preparado um projeto legislativo, sob a forma de decreto-lei, com vista a regularizar o pagamento de suplementos remuneratórios a titulares de cargos de gestão das IES”²⁷*.

No âmbito do contraditório, o MCTES veio informar que as questões suscitadas *“(...) têm sido objeto de cuidada análise na construção de soluções legislativas adequadas, no sentido de prover de conformidade legal as situações identificadas (...)”* e que *“(...) está já em curso uma revisão legal do regime de suplementos remuneratórios no sentido de serem ultrapassadas as desconformidades identificadas pela auditoria”*.

Por seu turno, tanto o CRUP como a generalidade das IES²⁸ manifestaram, em sede de contraditório, a necessidade de revisão do regime de suplementos remuneratórios e, em especial, de publicação do diploma a que se refere o artigo 107.º do RJIES.

3.2. FORAM PAGOS CERCA DE 1,3 MILHÕES DE EUROS EM SUPLEMENTOS COM EVENTUAIS DESCONFORMIDADES

32. Em resultado do questionário lançado, algumas IES identificaram situações de atribuição de suplementos remuneratórios por equiparação a cargos tipificados no Regime, sendo essa equiparação expressa, em alguns casos, nos estatutos, mas, em geral, efetuada por despacho, deliberação ou ato de autorização do pagamento.
33. O exame dos elementos fornecidos evidenciou, designadamente, em relação a algumas IES as desconformidades seguintes:
- a) Em geral, as unidades de investigação, previstas nos estatutos, foram equiparadas a unidades de ensino e daí resultou que:
 - O cargo de diretor de unidade de investigação foi equiparado ao de diretor de unidade de ensino e atribuído o suplemento previsto na alínea c), n.º 1, artigo 2º do Regime e não da alínea i) como deveria (sem prejuízo dos demais requisitos desta alínea). Consequentemente, o suplemento foi superior em 11% ao devido, uma vez que o suplemento de diretor de unidade de ensino é de 28% da remuneração base ao passo que o de diretor de unidade de investigação é de apenas 17%;
 - O cargo de subdiretor de unidade de investigação foi equiparado ao de subdiretor de unidade de ensino e atribuído o suplemento de 17% da remuneração base, previsto na alínea g), n.º 1, artigo 2º do Regime, quando aquele cargo não é suscetível de enquadramento em qualquer alínea;
 - b) Algumas unidades de cariz administrativo ou de suporte foram equiparadas a unidades de ensino e aos titulares dos respetivos órgãos de gestão foi atribuído o suplemento de 28% da remuneração base previsto na alínea c), n.º 1, artigo 2º do Regime, quando este não prevê suplementos a titulares de órgãos de gestão daquelas unidades;
 - c) Foram atribuídos suplementos a titulares de cargos não previstos nos estatutos e sem qualquer enquadramento no Regime, como nos casos seguintes:

²⁷ Cfr. ofício n.º 501, de 28 de fevereiro de 2020.

²⁸ e.g. Universidades Aberta, Aveiro e Viseu e Politécnicos de Coimbra e Leiria.

- O cargo de diretor estratégico foi equiparado ao de pró-reitor e atribuído o suplemento de 28% da remuneração base, previsto na alínea a), n.º 1, artigo 2º do Regime;
 - O cargo de presidente-adjunto do conselho científico foi equiparado ao de subdiretor de escola superior e atribuído o suplemento de 17% da remuneração base, previsto na alínea g), n.º 1, artigo 2º do Regime.
- d) Em diversos casos, foram atribuídos suplementos a titulares de cargos de gestão não previstos nos estatutos (e.g. diretor, subdiretor, encarregado) e/ou de unidades orgânicas não previstas nos estatutos (e.g. unidade de investigação, biblioteca, jardim botânico, comissão permanente), aos quais o Regime não era, portanto, suscetível de aplicação.

No âmbito do contraditório, o CRUP e algumas IES²⁹ alegaram que, face à desatualização do quadro legal, consideraram necessário efetuar uma interpretação atual, sistemática e teleológica das normas e defendem, a título de exemplo, a inclusão das unidades de investigação, museus, bibliotecas e outras no conceito de estabelecimento de ensino superior, bem como o enquadramento de cargos, como o do presidente-adjunto do conselho científico que substituiu o vice-presidente do mesmo órgão.

Sem prejuízo da melhor apreciação dos casos concretos em processos autónomos, por IES, salienta-se, nesta sede, que o Decreto-Lei n.º 388/90 distingue, clara e inequivocamente, as unidades de ensino, por um lado, e as unidades de investigação, os museus e as bibliotecas, por outro, e estabelece, de forma taxativa, os cargos de gestão que conferem aos seus titulares o direito à percepção de suplementos remuneratórios. Com efeito, os órgãos e agentes da Administração Pública estão vinculados à lei e a sua interpretação tem que ter na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso (n.º 2 do artigo 9.º do Código Civil).

Ora, como adiante se refere, a Sentença n.º 5/2018 salienta o caráter taxativo dos cargos de gestão enumerados no n.º 1 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 388/90, que limita a atribuição de suplementos remuneratórios aos respetivos titulares sem possibilidade de alargamento a outros cargos.

34. Neste contexto, e além de jurisprudência anterior firmada³⁰, importa trazer à colação o já antes decidido pelo Tribunal de Contas sobre a matéria³¹ e que, em síntese, se realça:
- Em face do princípio da legalidade, a previsão de atribuição dos suplementos remuneratórios apenas pode decorrer da lei, não sendo possível conferir outras regalias ou benefícios que acresçam às componentes remuneratórias previstas legalmente³²;

²⁹ e.g. Universidades de Aveiro e Coimbra e Politécnico de Coimbra.

³⁰ e.g. O Tribunal Central Administrativo Norte, no seu Acórdão de 4 de outubro de 2017, menciona que «[a] autonomia garantida às Instituições do Ensino Superior pelo Artº 11º do RJIES, não desvirtua, naturalmente, a necessidade das mesmas se conformarem com as leis da República. Com efeito, a assegurada autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado, não permite que as Instituições do Ensino Superior fixem os vencimentos, designadamente dos seus docentes, em face do que, por idêntica razão, não poderão desvirtuar as regras legalmente estabelecidas, quer face a suplementos remuneratórios, quer relativamente a horas extraordinárias, podendo, se for caso disso, as entidade tutelares, exercer os seus poderes.»

³¹ Cfr. Sentença n.º 5/2018 e Acórdão n.º 10/2018, da 3ª S., tendo os responsáveis sido condenados, por, à luz do conceito de “pagamentos indevidos”, ter ocorrido lesão para o erário público na sequência da violação das normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas (cfr. artigo 59º, nº 4, e artigo 65º, n.º 1, alínea b), parte final, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas)).

³² Cfr. pontos 3 e 4 do sumário do Acórdão: “3-Os conselhos de administração e de gestão das instituições de ensino superior não têm competências para atribuição (...) de suplementos remuneratórios, os quais devem estar previstos e regulamentados por lei, sendo proibida a atribuição de quaisquer outras regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório que acresçam às componentes remuneratórias previstas legalmente”; “4-Em face do princípio da legalidade, a previsão de atribuição desse suplemento remuneratório também não poderá decorrer dos Estatutos (...)”.



- Só podem beneficiar de suplemento remuneratório os titulares dos cargos de gestão, expressa e taxativamente, elencados no nº 1 do artigo 2º do Regime³³;
- Os órgãos das IES ou dos estabelecimentos de ensino superior não dispõem de competência para atribuir, designadamente através dos estatutos, suplementos remuneratórios a titulares de cargos de gestão não tipificados no Regime, sob pena de ilegalidade daqueles estatutos ao não se conformarem com a lei³⁴.

Em sede de contraditório, alguns pronunciantes³⁵ explicitaram que os suplementos remuneratórios pagos pelo exercício de cargos de gestão encontram o seu fundamento na autonomia estatutária, não quanto à tipificação do suplemento, mas por via da definição da estrutura, funções e responsabilidades das unidades orgânicas, concretizada nos estatutos. Acrescentaram ainda que tendo os estatutos sido homologados pela tutela nos termos da lei (ato que incide sobre a legalidade dos estatutos ou suas alterações (artigo 69.º do RJIES)) se conclui que observam o legalmente disposto e que a interpretação conceptual neles plasmada coincide com a da tutela e, por conseguinte, com a do legislador.

Sem prejuízo da melhor apreciação desta matéria no âmbito de processos autónomos, por IES, sublinha-se que o Acórdão n.º 10/2018 (ponto 6.1. Ilicitude), expressa que não colhe a invocação dos estatutos para aí estribar a legalidade do pagamento dos suplementos remuneratórios, porquanto os estatutos deveriam respeitar o RJIES e as demais normas aplicáveis (cfr. artigo 67º, nº 1, do RJIES) sob pena da respetiva ilegalidade.

35. As desconformidades registadas em algumas IES, e que sinteticamente se assinalaram, atingem cerca de 1,3 milhões de euros, como se ilustra no Quadro 2.

Quadro 2 – Montante anual, entre 2009 e 2019

Unidade: milhares de euros

IES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Universidades	91,1	108,0	108,0	91,8	112,3	95,2	103,2	98,1	107,0	108,4	107,3	1 130,4
Politécnicos	0,0	1,6	5,8	9,2	11,6	17,5	17,0	17,6	18,0	12,6	13,1	124,0
Total	91,1	109,6	113,8	101,0	123,9	112,7	120,2	115,7	125,0	121,0	120,4	1 254,4

Fonte: informação das IES.

36. De notar que algumas IES suspenderam/cessaram o processamento dos suplementos remuneratórios após o início da auditoria ou aquando da notificação do Relato.
37. Por razões operacionais e de celeridade processual, face à diversidade de situações reportadas pelas IES e à quantidade de entidades e de responsáveis envolvidos na atribuição de suplementos, encontram-se em curso os processos autónomos de apuramento de responsabilidades financeiras, por IES, comportando a identificação das concretas desconformidades ao Regime, os montantes pagos, os respetivos responsáveis e as eventuais infrações financeiras indiciadas.

³³ Cfr. § 79 da Sentença: «(...) é absolutamente inequívoco que em termos de fixação de suplementos remuneratórios, o princípio da legalidade não permite quaisquer interpretações extensivas à sua criação ou estabelecimento, por parte das entidades gestoras ou com competências administrativas. Se, ao contrário, se permitisse essa interpretação, estar-se-ia a entrar em rota de colisão com dimensão constitucional entre os poderes normativos da administração e o legislador, nomeadamente na dimensão da fixação de políticas remuneratórias».

³⁴ Cfr. ponto 4 do sumário do Acórdão: «Em face do princípio da legalidade, a previsão de atribuição desse suplemento remuneratório também não poderá decorrer dos Estatutos da instituição de ensino superior, (...) mas apenas da lei, sob pena de ilegalidade daqueles estatutos (...), ao não se conformarem com a lei».

³⁵ e.g. CRUP e Universidade Aberta.

No âmbito do contraditório, algumas IES³⁶ pronunciaram-se genericamente sobre o Regime e/ou informaram aguardar pelo respetivo relatório autónomo com a identificação dos factos que, em concreto, lhes são imputáveis para, então, exercerem o contraditório. O CRUP e algumas IES³⁷ salientaram também que não deve haver lugar a imputação de responsabilidade financeira aos dirigentes das IES que se limitaram a aplicar o disposto nos estatutos.

Contudo, não tendo ainda sido concretizada a revisão legal do regime de suplementos remuneratórios anunciada pelo MCTES, refere-se que se encontra em curso a instrução dos processos autónomos acima referidos que é a sede própria para a apreciação desta matéria.

4. CONCLUSÕES

O regime de suplementos remuneratórios dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES e das suas unidades orgânicas encontra-se desatualizado e potencia desconformidades

38. O regime de suplementos remuneratórios é constituído pelo Decreto-Lei n.º 388/90, complementado pelo Decreto-Lei n.º 65/2016 quanto a um outro suplemento, mas é muito anterior ao RJIES em vigor, que data de 2007 (§§ 21, 22 e 29).
39. Em virtude desse desfasamento, o regime de suplementos remuneratórios não se coaduna com alguns normativos do RJIES, nomeadamente quanto a conceitos, designações e atribuições cometidas atualmente a alguns órgãos de governo e de gestão, dificultando a interpretação e criando desconformidades na sua aplicação (§§ 23-26, 30, 31).
40. Acresce que não existe uniformidade na fixação dos suplementos, em geral por percentagem da remuneração base e, apenas, num caso, por montante pecuniário (§§ 28, 29).
41. A fixação, por decreto-lei, como determina o RJIES (artigo 107.º), do regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES e das suas unidades orgânicas, é, assim, da maior relevância por incluir a componente de suplementos, o que até hoje ainda não se verificou (§ 27).

Foram atribuídos e pagos cerca de 1,3 milhões de euros em suplementos remuneratórios com eventuais desconformidades

42. Alguns cargos de gestão de unidades orgânicas (investigação, administrativa, suporte) foram equiparados aos de gestão de unidades de ensino com a consequente atribuição de suplemento por valor superior, ou mesmo não previsto legalmente. Também foram atribuídos suplementos a alguns cargos não previstos nos estatutos das IES (§§ 32-34).
43. As situações passíveis de desconformidade, totalizando cerca de 1,3 milhões de euros, entre 2009 e 2019, desrespeitam o princípio da legalidade e são objeto de processos autónomos de apuramento de responsabilidades financeiras, por IES, em curso (§§ 35-37).

³⁶ e.g. Universidades de Coimbra e Évora e Politécnico de Coimbra.

³⁷ e.g. Universidade Aberta e Politécnico de Coimbra.



5. RECOMENDAÇÕES

44. Em resultado da auditoria realizada aos suplementos remuneratórios nas IES, recomenda-se ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior que:
- Providencie pela fixação, por decreto-lei, do regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES públicas e das suas unidades orgânicas, dando cumprimento ao disposto no artigo 107.º do RJIES;
 - Caso se entenda reservar para momento ulterior a fixação daquele regime remuneratório, providencie pela revisão do regime de suplementos remuneratórios previsto no Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, no sentido de serem ultrapassadas as desconformidades identificadas pela auditoria.

6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

45. 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.

7. DECISÃO

46. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os Juízes do Tribunal de Contas:
- Aprovar o presente Relatório;
 - Ordenar a remessa do Relatório às entidades seguintes:
 - Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
 - Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto da Assembleia da República;
 - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas;
 - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos;
 - Instituições de Ensino Superior identificadas no Anexo 1;
 - Inspeção-Geral da Educação e Ciência.
 - 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;
 - Instruir o destinatário das recomendações para lhe transmitir, no prazo de 180 dias, a informação documentada sobre as medidas adotadas;
 - Fixar o valor dos emolumentos em 1 716,00 euros a suportar pela Secretaria-Geral da Educação e Ciência³⁸;
 - Divulgar o Relatório e seus Anexos no sítio do Tribunal de Contas e junto da Comunicação Social.

³⁸ Cfr. artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC (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.

Tribunal de Contas, em 28 de janeiro de 2021.

A Conselheira Relatora,

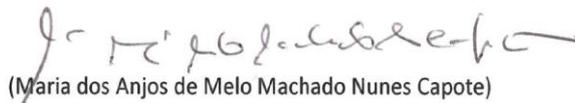


(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

As Conselheiras Adjuntas,



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

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 - Princípios Fundamentais.

As evidências de auditoria estão documentadas com elementos fornecidos pelas IES e as opiniões estão fundamentadas.

PLANEAMENTO

Foi efetuado o levantamento dos Relatórios de Auditoria com situações de desconformidade com o regime de suplementos remuneratórios identificadas e examinaram-se estatutos e regulamentos das IES.

Plano Global de Auditoria (PGA) – Foi elaborado o PGA que estabelece o âmbito da auditoria, os seus objetivos e a questão de auditoria. O PGA identifica, de forma detalhada, o método, os critérios, as técnicas de recolha de evidências e os resultados prováveis da auditoria.

Os CrITÉrios de auditoria são constituídos pela legislação aplicável aos suplementos remuneratórios devidos aos titulares de cargos de gestão das IES, bem como pela Sentença n.º 5/2018 e pelo Acórdão n.º 10/2018, proferidos pela 3ª S.

Das Técnicas de recolha de dados salientam-se as seguintes: pedidos de informação e de documentação através de questionário, comportando um ficheiro padronizado para preenchimento, lançado às 34 IES³⁹; consulta das páginas eletrónicas das entidades; e exame da documentação recebida.

Universidades		Institutos Politécnicos e Escolas Não Integradas	
Instituto Universitário de Lisboa	Universidade de Lisboa	Instituto Politécnico de Beja	Instituto Politécnico de Santarém
		Instituto Politécnico de Bragança	Instituto Politécnico de Setúbal
Universidade Aberta	Universidade do Minho	Instituto Politécnico de Castelo Branco	Instituto Politécnico de Tomar
		Instituto Politécnico de Cávado e do Ave	Instituto Politécnico de Viana do Castelo
Universidade do Algarve	Universidade Nova de Lisboa	Instituto Politécnico de Coimbra	Instituto Politécnico de Viseu
Universidade de Aveiro	Universidade do Porto	Instituto Politécnico da Guarda	Escola Superior Náutica Infante D. Henrique
Universidade da Beira Interior	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	Instituto Politécnico de Leiria	Escola Superior de Enfermagem de Coimbra
		Instituto Politécnico de Lisboa	Escola Superior de Enfermagem de Lisboa
Universidade de Coimbra	Universidade dos Açores	Instituto Politécnico de Portalegre	Escola Superior de Enfermagem do Porto
Universidade de Évora	Universidade da Madeira	Instituto Politécnico do Porto	Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Na fase de execução examinaram-se, com detalhe, os elementos obtidos em resposta ao questionário⁴⁰.

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 aprovou o Relato para remessa para contraditório.

³⁹ 14 universidades (12 no Continente, 1 na Região Autónoma dos Açores e 1 na Região Autónoma da Madeira) e 20 politécnicos (incluindo 5 escolas superiores não integradas), respetivamente com 89 e 79 unidades orgânicas de ensino (Fonte: Site institucional da DGEEC – exportação dos dados para xls. <https://www.dgeec.mec.pt/np4/38/?form>).

⁴⁰ Em geral, as IES apresentaram uma única resposta abrangendo as unidades que as integram.

ANEXO 2 – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIOS

S.  R.

GABINETE DO MINISTRO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

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

Sua referência:	Sua comunicação de:	Entrada n.º / Data	Processo	Número do ofício	Data
Proc. N.º2/2020 Audit (DA VI)	2020-11-16	2668/2020, 11-17		00002050	20-12-02

ASSUNTO: AUDITORIA ÀS REMUNERAÇÕES NO ENSINO SUPERIOR – SUPLEMENTOS REMUNERATÓRIOS

Em referência ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me o Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de informar V. Exa. que, analisado o relato da auditoria referida, as questões levantadas têm sido objeto de cuidada análise na construção de soluções legislativas adequadas, no sentido de prover de conformidade legal as situações identificadas por esse Tribunal.

De facto, no seguimento do que já foi manifestado anteriormente por Ofício (N/Ref.ª n.º 501/2020, de 28-02), está já em curso uma revisão legal do regime de suplementos remuneratórios no sentido de serem ultrapassadas as desconformidades identificadas pela auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete



Roque Teixeira



TRIBUNAL DE CONTAS

E 18551/2020
2020/12/18



Ex.^a Senhora
Auditora-Coordenadora
Conceição Botelho dos Santos
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 LISBOA

Sua referência:	Sua comunicação de:	Nossa referência	Data
S-37976/2020 Proc.n.º 2/2020 Audit (DA VI)	16/11/2020	163	Lisboa, 17/12/2020

Assunto: *Auditoria às Remunerações no Ensino Superior – Suplementos remuneratórios*

Sobre o ofício de V.^a Ex.^a acima referenciado e após análise ao relato de Auditoria que o acompanhava, promoveu o CRUP uma apreciação às situações aí identificadas de modo a obter uma visão de conjunto relativamente às mesmas.

E nesta conformidade, independentemente das respostas que cada instituição poderá emitir sobre o relato do Tribunal de Contas aqui em apreço, o CRUP apenas poderá supletivamente identificar os bloqueios que, sobretudo no plano legislativo, parecem condicionar os problemas identificados.

Dessa reflexão conjunta ressalta especialmente a desconformidade legislativa na aplicação de um diploma, nomeadamente o Decreto-Lei 388/90, de 10 de dezembro, e o atual Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

No essencial e apesar do legislador do RJIES assumir, de forma expressa, no artigo 107.º, a necessidade de redefinir e reestruturar o sistema remuneratório dos titulares de cargos de governo e de gestão das IES e das suas unidades orgânicas, através de “decreto-lei, ouvidos os organismos representativos das instituições”, o certo é que tal diploma nunca foi aprovado, mantendo-se, assim, em vigor, um regime totalmente desfasado da realidade evolutiva das IES. Esta ausência de intervenção legislativa parece assim constituir o principal motivo do surgimento das situações identificadas no relato do Tribunal de Contas sobre os suplementos remuneratórios nas instituições de ensino superior.

De facto, a flagrante desatualização do quadro legal, e, simultaneamente, a necessidade de respeitar a *intentio* do legislador do Decreto-Lei n.º 388/90, essencial para a boa aplicação do Direito, levou as IES a efetuar uma interpretação atual, sistemática e teleológica das normas. Para tanto, impôs-se uma leitura atualista dos conceitos usados no citado normativo, designadamente, e a título de exemplo de uma das situações mais flagrantes, o conceito basilar de “estabelecimento de ensino superior”, conferindo-lhe alcance e extensão coincidentes com o regime delineado na Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, na sua redação atual e, acima de tudo, no RJIES, abarcando, por conseguinte, as respetivas unidades orgânicas, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 17.º da supracitada Lei de Bases e no artigo 13.º do RJIES, ou seja, incluindo-se aqui as unidades de ensino ou de ensino e investigação, as unidades de investigação e as bibliotecas, museus e outras.

Na mesma linha dispõe o Decreto-Lei n.º 65/2018, que altera o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior, cujos artigos 16.º e 29.º são demonstrativos de que as unidades de investigação das IES prosseguem atividades de ensino, como as faculdades, escolas ou outras unidades estruturais das IES, em particular, ao nível dos ciclos de estudos conducentes aos graus de mestre e de doutor. A sua existência é mesmo condição obrigatória para que as IES possam conferir o grau de doutor num determinado ramo do conhecimento, conforme decorre do disposto na alínea c) do número 2 do artigo 29.º do referido diploma, conjugado com a alínea a) do número 5 do mesmo artigo.

E se dúvidas restassem no que às unidades de investigação diz respeito, bastaria atender ao facto de a Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I. P., atribuir bolsas de doutoramento diretamente às unidades de investigação para se concluir que estas abrem candidaturas, selecionam e integram, entre outros, estudantes de doutoramento, cabendo-lhes garantir as atividades de ensino e de investigação conducentes à atribuição de tal grau académico.

O relatório da Auditoria do Tribunal de Contas coloca ainda em causa a legalidade ou a conformidade dos estatutos das IES, que obrigatoriamente refletem a atual realidade do modelo de ensino superior e as diferentes dimensões que este envolve, reiterando que “os órgãos das IES ou dos estabelecimentos de ensino superior não dispõem de competência para



atribuir, designadamente através dos estatutos, suplementos remuneratórios a titulares de cargos de gestão não tipificados no Regime”.

Contudo, importa a este respeito sublinhar que, nos termos do artigo 68.º e do n.º 2 do artigo 132.º, ambos da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, os estatutos da IES são aprovados pelo Conselho Geral, ou pelo Conselho de Curadores no caso de terem natureza fundacional. Por outro lado, conforme disposto na alínea c) do número 2 do artigo 27.º, no n.º 1 do artigo 69.º e no número 3 do artigo 132.º da referida lei, compete em especial ao ministro da tutela homologar os estatutos das IES e suas alterações, ato que, nos termos do número 2 do artigo 69.º, incide sobre “a legalidade dos estatutos ou suas alterações, e a sua recusa só pode fundar-se na inobservância da Constituição ou da lei ou na desconformidade do processo da sua elaboração”. Tendo os estatutos das IES sido homologados nos termos da lei, conclui-se que observam o legalmente disposto e que a interpretação conceptual neles plasmada coincide com a da tutela e, por conseguinte, com a do legislador.

Por outro lado, também não se afigura compreensível o entendimento perfilhado pelo Tribunal de Contas, que, pugnando por uma aplicação rígida de normas desfasadas dos conceitos e terminologias atuais, alega que o supramencionado conceito de estabelecimento de ensino superior abarca somente as unidades de ensino, não sendo, de forma alguma, extensível, às demais unidades orgânicas das IES.

E com base nesta argumentação, consideram os auditores que aos diretores destas unidades apenas poderia ter sido atribuído o suplemento remuneratório previsto na alínea i) do n.º 2 do Decreto-Lei n.º 388/90, destinado aos diretores de laboratório, instituto, museu, centro ou observatório que estejam previstos nos estatutos das IES e em relação aos quais o Senado ou Conselho Geral considere justificada a atribuição de tal componente remuneratória, e que aos subdiretores nada poderia ter sido abonado pelo exercício dos respetivos cargos de gestão. E qualificam a atribuição de suplementos remuneratórios em moldes diversos como desconformidade, remetendo o apuramento da concreta e detalhada evidência das eventuais infrações financeiras para processos autónomos de apuramento de responsabilidades financeiras.



Face ao exposto, é forçoso concluir que o aprofundar das alegadas desconformidades ao nível da cada uma das IES, ainda que possa ser considerado útil para a identificação das disposições a considerar numa futura revisão da legislação vigente, nunca poderá resultar na aplicação de eventuais sanções aos seus dirigentes, que se limitaram a aplicar o disposto nos estatutos aprovados pelos respetivos órgãos competentes e homologados pelo ministro da tutela, verificada a sua legalidade e conformidade. Um ato que legitima, por si só, a interpretação e adaptação lógica dos ultrapassados conceitos utilizados no Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro. Mais, nas situações em apreço, a atuação dos dirigentes das IES apenas deu seguimento à única interpretação compatível com a boa aplicação do Direito, sendo que a responsabilidade de eventuais desconformidades impende manifestamente sobre o legislador.

De tudo o que antecede, e uma vez que o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior referiu recentemente estar em preparação um projeto legislativo para regularizar o pagamento de suplementos remuneratórios aos titulares de cargos de gestão das IES, afigura-se que a solução mais adequada às circunstâncias, em especial a responsabilidade por omissão que recai sobre o legislador, consistiria em o Ministério, depois de articular o processo com as IES, contemplar no projeto legislativo disposições que salvaguardem, com efeitos retroativos, a regularização do pagamento destes suplementos remuneratórios nas situações em que tal se mostre justificado face à desatualização do Decreto-Lei n.º 388/90.

Com os melhores cumprimentos.



Universidade do Porto
António de Sousa Pereira
Reitor/Rector

Assinado de forma digital por ANTONIO MANUEL DE
SOSA PEREIRA
DN: c=PT, o=UNIVERSIDADE DO PORTO,
2.5.4.97=vATPT-501413197, ou=Certificate Profile -
Qualified Certificate - Member, ou=Terms of use at https://
www.digitalsign.pt/ECDIGITALSIGN/rpa, ou=Entitlement -
REITOR, title=PROFESSOR DOUTOR,
email=sousapereira@rei.up.pt,
serialNumber=PNOPT-03975196, sn=DE SOUSA PEREIRA,
givenName=ANTONIO MANUEL, cn=ANTONIO MANUEL DE
SOSA PEREIRA
Dados: 2020.12.18 14:12:24 Z

António de Sousa Pereira
Presidente do CRUP



EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO DA REITORIA DA UNIVERSIDADE ABERTA AO ABRIGO DO ARTIGO 13.º DA LOPTC

O Relato relativamente ao qual se vem exercer o contraditório nos termos do artigo 13.º da LOPTC foi produzido no âmbito do Processo de Auditoria n.º 2/2020, orientado para as remunerações no ensino superior, especificamente para o pagamento de suplementos remuneratórios a titulares de cargos de gestão nas instituições de ensino superior, no período de 01.01.2009 a 31.12.2019.

I

1. A Lei n.º 108/88, de 28 de setembro, (LAU) definiu e desenvolveu os termos de concretização da autonomia das universidades, submetendo à chamada reserva de estatuto os fundamentos da organização de cada universidade nos diversos planos da sua estruturação interna (artigo 5.º).

No Parecer n.º 324/2000 (D.R., II Série, n.º 126, de 31.05.2001), a Procuradoria Geral da República veio delimitar concetualmente o conteúdo da definição legal da reserva de estatuto nos seguintes termos: *«a determinação dos estabelecimentos e unidades orgânicas, as normas de organização que garantam a representação dos diversos sectores da universidade, as normas reguladoras da criação, extinção e suspensão de departamentos, a definição dos órgãos de governo da universidade e respectivo modo de designação ou de eleição e a estrutura da sua organização administrativa propriamente dita integram matérias que são constitucionais da universidade e que, por imposição da lei, devem constar dos estatutos, integrando a reserva de estatuto.»*

Entendeu, também, que o poder de autonormação estatutária se concretiza no plano das normas fundamentais, cujo desenvolvimento e especificação se opera no quadro orgânico, dentro dos limites e das enunciações fundamentais constantes dos estatutos.

2. No quadro legal da LAU e na sequência do Decreto-Lei n.º 184/89, o Decreto-Lei n.º 388/90 aprovou o regime de suplementos remuneratórios pelo desempenho de cargos de gestão das instituições de ensino superior.

SEDE | PALÁCIO CEIA
Rua da Escola Politécnica, 147
1269-001 Lisboa
Portugal
Tel.: (+351) 213 916 300
reitoria@uab.pt



UNIVERSIDADE
AbERTA
www.uab.pt
REITORIA

Assim, o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 enunciou um elenco taxativo de cargos de gestão cujo exercício assegura o direito a um suplemento remuneratório, estabelecendo um nexo efetivo indesmentível com o exercício da autonomia estatutária das universidades, segundo um princípio de reconhecimento e favorecimento dessa autonomia.

Com efeito, a aplicação das alíneas d), e), f) e i) do n.º 1 do artigo 2.º é convocada por normas específicas dos estatutos de cada universidade, concretizadas no âmbito da reserva de estatuto e que relevam do exercício da autonomia científica, pedagógica e de organização.

Por outras palavras, as normas do estatuto de cada universidade são o veículo para a atuação das normas contidas nas citadas alíneas d), e), f) e i) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90.

Ou seja, e no que se refere à alínea d) do mencionado n.º 1 do artigo 2.º, o reconhecimento da equivalência de unidade estrutural a estabelecimento de ensino superior em instituição de ensino superior não organizada estatutariamente em estabelecimentos é matéria de reserva de estatuto e constitui exercício de autonomia estatutária, científica e pedagógica.

No domínio da LAU subjazia como critério orientador para o estabelecimento de tal equivalência o regime das autonomias das unidades orgânicas previsto naquela e concretizado nos estatutos de cada universidade.

3. A Lei n.º 62/2007 revogou a Lei n.º 108/88 e aprovou o regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES), reiterando no n.º 1 do artigo 11.º que a autonomia institucional das universidades se projeta nos domínios pedagógico, científico, cultural, administrativo, financeiro, patrimonial, disciplinar e estatutário.

Em sede de autonomia estatutária (artigo 66.º), o RJIES afirma que «no âmbito do ensino superior, é assegurada a diversidade de organização institucional» (artigo 12.º, n.º 1), que «no quadro da sua autonomia, e nos termos da lei, as instituições de ensino superior organizam-se livremente e da forma que considerem mais adequada à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem» (artigo 12.º, n.º 2), e ainda que «as instituições do ensino superior públicas adotam, nos termos da lei, o modelo de organização institucional e de gestão que considerem mais adequado à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem» (artigo 65.º do RJIES) – neste sentido, veja-se o Parecer n.º 25/2018, da Procuradoria Geral da República (D.R. n.º 48, 2.ª série, de 08.03.2019).

SEDE | PALÁCIO CEIA
Rua da Escola Politécnica, 147
1269-001 Lisboa
Portugal
Tel.: (+351) 213 916 300
reitoria@uab.pt



UNIVERSIDADE
AbERTA
www.uab.pt
REITORIA

O RJIES mantém, pois, um espaço de liberdade para cada instituição poder prever e regular a sua organização, sendo expressamente permitido pelo legislador que os estatutos avaliem, em cada caso, a necessidade e adequação do modelo de organização institucional a adotar, incluindo a existência de unidades orgânicas autónomas.

4. Nas últimas décadas e com maior premência nos últimos anos, as universidades têm sido convocadas a novos modelos de produção do conhecimento, em resposta aos desafios da economia pós-industrial.

Estes novos modelos implicam perspetivas pragmáticas, orientadas para a resolução de problemas e para iniciativas interdisciplinares, de forma a satisfazer novas necessidades sociais. E, nesta medida, influenciam, plasmam e determinam estruturas de organização e funcionamento distintos, frequentemente de duração limitada e desenho variável, ultrapassando a dicotomia clássica ensino/investigação.

No EaD, por força do seu elevado potencial de resposta a públicos e procuras muito diversificadas e da relevância dos recursos tecnológicos em que assenta, o impacto na modelação da organização é particularmente evidente e exigente.

O RJIES tem subjacente este pressuposto, que reconhece e assume ao admitir a diversidade de formas organizatórias das universidades, incluindo a existência de unidades orgânicas dotadas de diferentes graus de autonomia.

5. O quadro da autonomia das universidades consagrado no RJIES, especificamente da autonomia estatutária e de organização (v.g. artigos 12.º e 67.º), não introduziu qualquer alteração no que, concretamente, se refere à interpretação das alíneas d), e), f) e i) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 e à ativação da sua aplicação por norma estatutária da universidade.

Com efeito, é o conteúdo das normas dos estatutos de cada universidade, prolatadas ao abrigo, nomeadamente dos artigos 12.º e 65.º do RJIES, que continua a convocar e individualizar a aplicação do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 em cada delas.

II

6. A UAb foi criada pelo Decreto-Lei n.º 444/88, de 2 de dezembro, com a natureza jurídica de pessoa coletiva de direito público e autonomia científica, pedagógica,

SEDE | PALÁCIO CEIA
Rua da Escola Politécnica, 147
1269-001 Lisboa
Portugal
Tel.: (+351) 213 916 300
reitoria@uab.pt



UNIVERSIDADE
AbERTA
www.uab.pt

REITORIA

administrativa e financeira, especialmente vocacionada para «*exercer as suas funções através de metodologia própria designada por ensino a distância*» - cf. artigo 1.º.

7. Subsequentemente ao abrigo da Lei n.º 108/88 (LAU – lei da autonomia universitária), o Despacho Normativo n.º 197/94 homologou os primeiros Estatutos da UAb e reconheceu expressamente no preâmbulo que a «especificidade da estrutura da Universidade Aberta, decorrente da natureza e da metodologia do ensino a distância» estava «ressalvada nas normas estatutárias».

Posteriormente e em linha com os mesmos princípios organizatórios específicos, o Despacho Normativo n.º 9/2002 aprovou novos Estatutos, mantendo inalteradas as Delegações existentes no Porto e em Coimbra e a possibilidade de criar outras delegações, no território nacional ou fora dele (artigo 2.º, n.º 3).

8. Na sequência da aprovação pela Lei n.º 62/2007 do RJIES – regime jurídico das instituições de ensino superior, a UAb promoveu a revisão dos seus Estatutos, os quais vieram a ser homologados pelo Despacho Normativo n.º 65-B/2008.

Estes Estatutos refletiram, do ponto de vista da estrutura organizacional, a consolidação da capacidade de investigação e desenvolvimento da UAb no domínio metodológico do ensino a distância (EaD), reconhecida internacionalmente e apoiada em parcerias estratégicas com as universidades de referência, bem como o seu posicionamento como centro de competência nacional, nomeadamente no estabelecimento de padrões de qualidade e inovação, na qualificação formal dos quadros universitários para a pedagogia do ensino a distância, designadamente do *e-learning*, e no aconselhamento técnico-pedagógico necessário ao desenvolvimento de modelos de excelência no domínio do ensino a distância por instituições públicas e privadas, nacionais e estrangeiras.

Para além disso e também na perspetiva organizacional, os Estatutos aprofundaram a vocação originária de abertura institucional da UAb, na dupla vertente de resposta sustentada à procura de formação resultante das necessidades sociais de aprendizagem ao longo da vida e de oferta universitária de qualidade aos públicos privados de acesso ao sistema convencional.

9. No processo de elaboração dos estatutos e das alterações registadas, bem como na elaboração dos regulamentos orgânicos, a UAb assumiu e internalizou como marcos fundamentais na delimitação do conteúdo da autonomia estatutária, nomeadamente os Pareceres da Procuradoria Geral da República n.ºs 324/2000, 107/2001 e 25/2018,

SEDE | PALÁCIO CEIA
Rua da Escola Politécnica, 147
1269-001 Lisboa
Portugal
Tel.: (+351) 213 916 300
reitoria@uab.pt



todos homologados pela tutela e, como tal, valendo como interpretação oficial das matérias a que respeitam, nos termos do artigo 50.º do Estatuto do Ministério Público. A este propósito, não pode deixar de referir-se o entendimento manifestado no Parecer n.º 25/2018, que aliás reitera entendimentos anteriores, – «da exposição das normas em que o RJIES estabelece o quadro geral organizativo das instituições do ensino superior resulta que apesar deste diploma impor um tipo de governo dotado de algum pormenor que excede um nível básico organizativo, não deixa de abrir múltiplos espaços de intervenção complementar à auto-organização de cada instituição» –, e no qual se conclui que «a autonomia estatutária das universidades significa a faculdade de cada instituição do ensino superior poder definir normativamente a sua própria organização interna e funcionamento, aprovando a sua «Constituição», convivendo neste domínio uma reserva de lei com uma reserva de estatuto» (conclusão 2.ª).

Significa isto que é entendimento aceite pela tutela que o RJIES reconhece um espaço de normação da comunidade universitária, a concretizar através dos seus órgãos próprios, para a organização, governo, atuação e desenvolvimento das missões e finalidades da universidade.

III

10. Este brevíssimo excursus legislativo e histórico teve por objetivo evidenciar, por um lado, que em conformidade com o quadro legal do Decreto-Lei n.º 388/90 os suplementos remuneratórios pagos a cargos de gestão nas universidades encontram o seu fundamento na autonomia estatutária consagrada na LAU e no RJIES, não quanto à tipificação do suplemento, mas por via da definição da estrutura, funções e responsabilidades das unidades orgânicas, concretizada nos estatutos de cada universidade.

Por outro lado, visou lembrar que a UAb tem uma especificidade de estrutura que decorre da natureza e metodologia do ensino a distância, a qual foi reconhecida, desde logo, nos seus primeiros estatutos e reafirmada nas alterações subsequentes.

11. Nas universidades o pagamento de suplementos remuneratórios a cargos de gestão não releva da criação, estabelecimento ou atribuição de suplementos remuneratórios em violação do princípio da legalidade.

Para que tal pudesse ser entendido, o Tribunal de Contas teria de começar por afirmar, expressa e claramente, perfilhar uma interpretação ab-rogatória, nomeadamente da



UNIVERSIDADE
AbERTA
www.uab.pt
REITORIA

referida alínea d) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90. O que não se conhece.

Efetivamente, os suplementos remuneratórios cujo pagamento foi autorizado já existiam e estavam previstos no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 e foi ao abrigo de normas estatutárias homologadas pela tutela que o pagamento de tais suplementos foi autorizado e efetivado.

12. Importa, também, não esquecer que o Decreto-Lei n.º 25/2015, em cujo preâmbulo se salvaguardam os suplementos remuneratórios que tenham sido criados por lei especial – como é o caso –, prevê na alínea f) do n.º 3 do artigo 2.º como *«fundamento para a atribuição de suplemento remuneratório com carácter transitório»* o *«exercício de funções de coordenação, quando legalmente previstas e não integradas em categoria ou cargo»*.

Assim e sem prejuízo de não serem realidades fáctico-jurídicas coincidentes, não pode deixar de entender-se que a atribuição dos suplementos remuneratórios previstos no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, nos precisos termos nele previstos – isto é, sem interpretações derogatórias – encontra arrimo no Decreto-Lei n.º 25/2015.

Esta é a única interpretação que se afigura respeitar a autonomia das universidades – e consequentemente respeitar o n.º 2 do artigo 76.º da Constituição e o RJIES –, salvaguardar a letra do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 nos seus precisos termos – sem interpretações ab-rogatórias expressas ou implícitas – e assegurar a articulação com o regime de suplementos remuneratórios em vigor no quadro do princípio da legalidade.

Por assim entender, logo no ano de 2015 a UAb cessou o pagamento dos subsídios de férias e de Natal no âmbito dos suplementos remuneratórios em causa, em aplicação do n.º 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 25/2015.

13. Sem prejuízo de tudo o que ficou exposto, não pode deixar de se reconhecer a adequação, se não mesmo a necessidade, de serem estabelecidos critérios claros para que a equivalência com a unidade estrutural prevista no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/70 possa ser estatutariamente operada.

Critérios que deverão ser consagrados em diploma adequado, cuja concretização está fora do âmbito das atribuições e competências da UAb, como certamente o Tribunal não deixará de reconhecer

SEDE | PALÁCIO CEIA
Rua da Escola Politécnica, 147
1269-001 Lisboa
Portugal
Tel.: (+351) 213 916 300
reitoria@uab.pt



IV

14. A UAb tem sido regularmente fiscalizada e auditada pela Inspeção Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, pela Inspeção Geral de Finanças e pelo próprio Tribunal de Contas.

Assim, em 2009 a Inspeção Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior realizou uma auditoria, tendo por objeto o exercício económico de 2007 e considerando já o novo modelo organizativo constante do novo quadro estatutário e em resultado da aplicação do RJIES, não tendo assinalado absolutamente nada relativamente à situação em apreço.

Em 2013 a IGF iniciou uma auditoria financeira à UAb, concluída em dezembro do mesmo ano, e que teve por objetivos, especificamente, *«apreciar a legalidade, regularidade e racionalidade das despesas com o pessoal e aquisição de serviços pagas pela UAb; verificar o cumprimento das regras e princípios em matéria da Administração Financeira do Estado»*. A situação agora em análise não foi referenciada – ainda que todos os elementos contabilísticos e financeiros que lhe dizem respeito tivessem sido disponibilizados – e não foi objeto de qualquer sinalização pela IGF no Relatório Final. Esse mesmo Relatório Final da IGF foi comunicado ao Tribunal de Contas, que acompanhou junto da UAb a execução das recomendações formuladas.

Em 2016 e 2017 o Tribunal de Contas realizou uma auditoria à UAb, orientada para os recursos humanos e tendo como referência o ano de 2015. Todavia, e embora detivesse já toda a informação financeira, apenas no Relatório Final, enviado em 08.01.2020, numa nota de pé de página, é feita referência a que a atribuição de suplementos remuneratórios a diretores de departamentos e delegações regionais integrará uma ação autónoma.

15. Os estatutos das universidades são homologados pela tutela. Essa homologação *«incide sobre a legalidade dos estatutos ou suas alterações, e a sua recusa só pode fundar-se na inobservância da Constituição ou da lei»* (cf. artigo 69.º do RJIES).

A homologação dos pareceres da Procuradoria Geral da República quanto ao sentido e alcance da autonomia estatutária das universidades, a homologação dos estatutos da UAb sancionando a sua legalidade e os relatos das auditorias, incluindo pelo Tribunal de Contas, referentes à conformidade da despesa geraram, fundadamente, nos órgãos de governo da UAb uma convicção legítima e justificada de legalidade de atuação e procedimentos.



UNIVERSIDADE
AbERTA
www.uab.pt
REITORIA

Isto é, a atuação daqueles poderes públicos, que também se estendeu a todas as universidades públicas, foi inequivocamente indutora de segurança jurídica e institucional quanto ao direito aplicável a esta situação em concreto.

Para além disso, há uma confiança institucional – v.g. na tutela e nos órgãos com competências de auditoria – que é pressuposto indispensável do enquadramento e orientação da atuação dos órgãos de governo da UAb, como das demais universidades públicas, que por via da atuação daqueles poderes públicos se viu confirmada.

V

16. Por fim, não pode deixar de se manifestar a maior perplexidade quanto à aplicação do entendimento da Sentença n.º 5/2018 e do Acórdão n.º 10/2018, da 3.ª Seção do Tribunal de Contas.

Desde logo, até esta data e sobre esta matéria, nunca o Tribunal de Contas emitiu qualquer recomendação às instituições de ensino superior, nomeadamente às universidades, nem sequer na sequência daquelas decisões.

O que, aliás, se esperaria, uma vez que «*as recomendações do Tribunal de Contas assumem importância decisiva como instrumentos pedagógicos incentivadores de boas práticas da administração*» (Guilherme d'Oliveira Martins, "O Tribunal de Contas e a Actividade Contratual Pública", Revista de Contratos Públicos, n.º 1, Janeiro-Abril de 2011, p. 15).

17. Esclareça-se, também, que das sete auditorias referidas na nota de rodapé 14 do Relato, apenas uma diz respeito à específica aplicação do Decreto-Lei n.º 388/90 numa universidade.

Todas as demais têm a ver com o pagamento de despesas de representação em institutos de ensino superior politécnico e o pagamento de outros suplementos inominados, não previstos, de todo, no referido diploma legal.

Situação que é bastante distinta da que ocorre na UAb, já que as qualificações como órgãos de gestão para efeitos de aplicação do Decreto-Lei n.º 388/90 resultam de normas estatutárias homologadas pela tutela.

18. Para além disso, ao convocar a Sentença n.º 5/2018 e o Acórdão n.º 10/2018, da 3.ª Seção do Tribunal de Contas para sustentar a existência de infração financeira e responsabilidade reintegratória e sancionatória, procede-se à aplicação de uma

SEDE | PALÁCIO CEIA
Rua da Escola Politécnica, 147
1269-001 Lisboa
Portugal
Tel.: (+351) 213 916 300
reitoria@uab.pt



interpretação – desenvolvida e aplicada em 2018 – a situações ocorridas até 9 anos antes (01.01.2009), no que se afigura constituir uma violação frontal do princípio da segurança jurídica na vertente material da confiança.

Não está em causa tais situações não estarem abrangidas pela prescrição. Está em causa o efeito surpresa da decisão, que acarreta responsabilidade reintegratória e sancionatória dos órgãos de governo das universidades!

Neste enquadramento e tendo presente as concretas situações identificadas na UAb, à luz da definição legal de “pagamento indevido” prevista no n.º 4 do artigo 59.º da LOPTC, a qualificação da autorização da despesa e pagamento referentes aos suplementos em discussão, para efeitos de responsabilidade reintegratória, afigura-se constituir violação do princípio da proporcionalidade.

19. Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança exigem fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos atos poderes públicos.

Razão pela qual, admitindo-se que a interpretação perfilhada na Sentença n.º 5/2018 e no Acórdão n.º 10/2018, da 3.ª Seção do Tribunal de Contas, é a interpretação aplicável às universidades, e especificamente à UAb, nesta matéria, os citados princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da proporcionalidade impõem que ela se torne operativa, para efeitos de responsabilidade financeira, a partir de 18.11.2020, data em que a UAb tomou conhecimento do teor da referida interpretação.

É que as instituições, tal como as pessoas, só podem orientar-se por um Direito cuja aplicação seja previsível. O que supõe, também, que o Tribunal esclareça o seu entendimento quanto à aplicação, especificamente, das alíneas d), e), f) e i) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, no que se refere à sua articulação, nomeadamente com os artigos 12.º e 65.º do RJIES.

VI

20. Por tudo o que fica exposto e em conclusão, é entendimento da UAb o seguinte:

- a) O RJIES reconhece a cada universidade um espaço de liberdade para poder prever e regular a sua organização, sendo expressamente permitido pelo legislador que os estatutos avaliem, em cada caso, a necessidade e adequação do modelo de organização institucional a adotar, incluindo a existência de



UNIVERSIDADE
AbERTA
www.uab.pt
REITORIA

unidades orgânicas autónomas (veja-se o Parecer n.º 25/2018, da Procuradoria Geral da República (D.R. n.º 48, 2.ª série, de 08.03.2019).

- b) O n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 enuncia um elenco taxativo de cargos de gestão cujo exercício assegura o direito a um suplemento remuneratório, mediante o estabelecimento de umnexo efetivo com o exercício da autonomia estatutária das universidades, segundo um princípio de reconhecimento e favorecimento dessa autonomia.
- c) É o conteúdo das normas dos estatutos de cada universidade, prolatadas ao abrigo, nomeadamente dos artigos 12.º e 65.º do RJIES, que convoca e individualiza a aplicação do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 em cada delas.
- d) Os suplementos remuneratórios pagos ao exercício de cargos de gestão nas universidades encontram o seu fundamento na autonomia estatutária consagrada na LAU e no RJIES, não quanto à tipificação do suplemento, mas por via da definição da estrutura, funções e responsabilidades das unidades orgânicas, concretizada nos estatutos de cada universidade.
- e) A UAb é uma universidade pública, que detém autonomia estatutária nos termos definidos pelo RJIES, com o conteúdo e alcance que decorre da interpretação oficial fixada nos Pareceres da Procuradoria Geral da República n.ºs 324/2000, 107/2001 e 25/2018, todos homologados pela tutela (artigo 50.º do EMP).
- f) Na UAb o pagamento de suplementos remuneratórios a cargos de gestão ao abrigo do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 tem o seu fundamento, primeiro, no reconhecimento pelo RJIES de um espaço de autonomia estatutária a concretizar, designadamente, na organização da universidade; segundo, no reconhecimento em sede de estatutos da Universidade, densificado no quadro orgânico, da equivalência com unidade estrutural.
- g) A concretização das recomendações do Tribunal de Contas no Processo n.º 2/2020 está fora do âmbito das atribuições e competências da UAb.

SEDE | PALÁCIO CEIA
Rua da Escola Politécnica, 147
1269-001 Lisboa
Portugal
Tel.: (+351) 213 916 300
reitoria@uab.pt



UNIVERSIDADE
AbERTA
www.uab.pt
REITORIA

- h) A homologação dos pareceres da Procuradoria Geral da República quanto ao sentido e alcance da autonomia estatutária das universidades, a homologação dos estatutos da UAb sancionando a sua legalidade e os relatos das auditorias, incluindo pelo Tribunal de Contas, referentes à conformidade da despesa geraram, fundadamente, nos órgãos de governo da UAb uma convicção legítima e justificada de legalidade de atuação e procedimentos.
- i) O princípio do Estado de Direito concretiza-se na dupla vertente do princípio da segurança jurídica e do princípio da confiança que, no caso em apreço, obstam a verdadeiras decisões surpresa portadoras de responsabilidade reintegratória e sancionatória.

21. É, ainda, entendimento da UAb que a segurança jurídica e a confiança institucional – alicerçadas na atuação objetiva dos poderes públicos – que fundaram, orientaram e enquadraram a atuação dos órgãos de governo da Universidade nesta situação concreta não podem deixar de ser atendidas e relevadas.

E, por consequência, não deve ter lugar a imputação de qualquer responsabilidade financeira aos órgãos de governo da UAb, até à data da notificação do Relato a que agora se responde, cabendo ao MCTES definir, se assim o entender e no respeito da autonomia estatutária das universidades, os critérios de aplicação das alíneas d), e), f) e i) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90.

Junta-se em anexo o Despacho n.º 205/R/2020, de 18 de novembro, nos termos do qual foi determinada a cessação do pagamento dos suplementos remuneratórios, com efeitos desde o dia imediatamente seguinte ao da notificação do Relato do Proc. n.º 2/2020.

Lisboa, 18 de dezembro de 2020

A Reitora

Carla Padrel de Oliveira

Anexo: Despacho n.º 205/R/2020, de 18 de novembro

SEDE | PALÁCIO CEIA
Rua da Escola Politécnica, 147
1269-001 Lisboa
Portugal
Tel.: (+351) 213 916 300
reitoria@uab.pt



ANEXO



DESPACHO Nº 205/R/2020

Considerando que em 17.11.2020 a Universidade Aberta foi notificada, para efeitos de pronúncia, dos Relatos do Tribunal de Contas no Proc. n.º 2/2020 – ARF e no Proc. n.º 13/2020 – ARF, nos quais é suscitada a ilegalidade do pagamento de suplementos remuneratórios a cargos de gestão que são identificados;

No uso da competência que me é conferida pelo artigo 37.º, n.º 1, alínea e), dos Estatutos da Universidade Aberta, homologados pelo Despacho normativo n.º 65-B/2008, de 12 de dezembro, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 246, de 22 de dezembro, alterado pelo Despacho normativo n.º 11/2015, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 122, de 25 de junho, e considerando o disposto nos artigos 3.º, 165.º, n.º 1 e 171.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, suspendo, com efeitos imediatos, o pagamento dos suplementos remuneratórios ao Diretor da Delegação Regional do Porto (DRP), ao Diretor da Delegação Regional de Coimbra (DRC) e ao Diretor da Unidade para a Aprendizagem ao Longo da Vida (UALV).

Universidade Aberta, 18 de novembro de 2020

A Reitora

Carla Padrel de Oliveira



Ex.mo Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Doutor Paulo Jorge Nogueira da Costa
Av. da República, 65
1050-189 Lisboa

Of.274 – REIT/2020
2611/2020

TRIBUNAL DE CONTAS

E 17892/2020
2020/12/4



Assunto: Auditoria às Remunerações no ensino superior - Suplementos remuneratórios
Proc. N.º 2/2020-Audit (DA VI) – Ofício 37988/2020, de 16.11

Conforme Processo e Ofício de referência, é, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, facultada pronúncia sobre o teor do Relato produzido no âmbito da “Auditoria às Remunerações no ensino superior - Suplementos remuneratórios”, o que sucintamente seguidamente se faz, naturalmente que sem prejuízo da defesa a apresentar caso, o que se não crê, venha a ser movida qualquer outra diligência a propósito, em relação a esta Universidade e titulares dos seus órgãos de gestão financeira:

1. Como expressamente se assume no *Relato*, designadamente no *Enquadramento do Regime de Suplementos* e nas *Conclusões* (cita-se a parte inicial deste capítulo, aliás com realce a **bold**, no original): «O regime de suplementos remuneratórios dos órgãos de governo e de gestão das IES e das suas unidades orgânicas encontra-se desatualizado e potencia desconformidades»;
2. O que leva o *Relato* a recomendar, ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (transcreve-se o Ponto 44), que:
 - «a) Providencie pela fixação, por decreto-lei, do regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES públicas e das suas unidades orgânicas, dando cumprimento ao disposto no artigo 107.º do RJIES;
 - b) Caso se entenda reservar para momento ulterior a fixação daquele regime remuneratório, providencie pela revisão do regime de suplementos remuneratórios previsto no Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, no sentido de serem ultrapassadas as desconformidades identificadas pela auditoria.»;
3. Ou seja: por falta, reconhecida pelo *Relato*, de iniciativa legislativa, aliás cogente em decorrência do artigo 107.º do RJIES, as IES são confrontadas com um regime jurídico desatualizado o qual, como expressamente se assume, «potencia desconformidades»;
4. Ora, como é bem sabido, a Administração deve obediência à lei e ao direito, ou seja, já não estamos num tempo de legalismo estrito, mas em que valem igual ou primacialmente os princípios do ordenamento jurídico, como mandatos de otimização do equilíbrio nas soluções que devam ser encontradas para a regulação das situações reais;
5. Se, como acontece com esta Universidade, diz-se a título exemplificativo e porque vem citado no *Relato*, agora, em vez de Vice-Presidente, o Conselho Científico tem um Presidente-Adjunto, não é possível uma interpretação atualista da alínea do Decreto-Lei n.º 388/90, que não previa nem podia prever essa situação?

6. E o mesmo se refira quanto às unidades de investigação, devidamente reconhecidas como unidades orgânicas autónomas no RJIES, mas não estando, porque então não sendo esse o respetivo enquadramento, tipificadas como tal no Decreto-Lei n.º 388/90;
7. Também deixou de fazer sentido que se reporte a competência estabelecida na alínea i) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 ao Senado – órgão atualmente facultativo (cfr. artigo 77.º n.º 2, do RJIES) e que esta Universidade não detém – ou ao Conselho Geral, que só passou a existir nas Universidades em 2007, com a aprovação do RJIES, e cujas competências se encontram consagradas no artigo 82.º deste diploma, não se estabelecendo, porém, neste normativo nenhuma competência referente a suplementos remuneratórios ou matérias afins;
8. Pelo que, ao terem as Universidades sofrido uma mudança significativa na sua organização e funcionamento, com a fixação de novos órgãos, impõe-se proceder a uma interpretação atualista dos preceitos do aludido Decreto-Lei n.º 388/90, em conformidade com o RJIES, sob pena de se violar este diploma;
9. Todavia, o *Relato* – e o Tribunal de Contas, diz-se com o máximo respeito – não permitem a aplicação das regras e princípios da hermenêutica jurídica, designadamente a interpretação extensiva, ou corretiva, ou atualista, mesmo quando reconhecem que o regime aplicável não o pode ser, porque está desatualizado? Só porque se trata de suplementos remuneratórios, quando no âmbito fiscal, por exemplo, ou mesmo no penal, se permite tal?
10. É que *summum jus, summa injuria*, achar-se que os responsáveis financeiros devem ser penalizados em virtude da inoperância dos Governos passa, salvo o devido respeito, a ser uma flagrante negação do Direito, para não convocar aqui a responsabilidade civil do Estado por omissão do dever de legislar;
11. Isso sobretudo se, como é o caso desta Universidade, as situações forem passíveis de consideração ainda no seio das previsões legais, nem sequer por analogia;
12. E mais ainda, quando se trata de uma instituição de ensino superior de regime fundacional, a qual, por isso mesmo e não obstante ser pessoa coletiva de direito público e sujeita a vinculações públicas, se rege basicamente pelo direito privado no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal (artigo 134.º do RJIES).

É o que respeitosamente se oferece ponderar perante V.ª Ex.ª, a Direção-Geral e esse Alto Tribunal.

Com os melhores cumprimentos,

O Reitor,



Prof. Doutor Paulo Jorge Ferreira



Exma. Senhora
Auditora-Coordenadora
Conceição Botelho dos Santos
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
S-37991/2020 Proc. n.º 2/2020-Audit (DA VI)	16/11/2020	S-006239/2020	02/11/2020

Assunto: Auditoria às Remunerações no ensino superior – Suplementos remuneratórios | Direito ao contraditório, ao abrigo do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto

Na sequência da receção do ofício melhor identificado em epígrafe, remetido por esse Tribunal de Contas através de mensagem de correio eletrónico de 17/11/2020, no âmbito do Processo n.º 2/2020 – Audit (DA VI), vem a Universidade de Coimbra (UC), muito respeitosamente, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu direito ao contraditório, o que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

I. Da impossibilidade de exercício do direito ao contraditório

Concluído o presente processo de auditoria, foi a UC notificada, em 17/11/2020, do conteúdo do respetivo relato, datado de 16/11/2020, para, querendo, apresentar pronúncia sobre o teor do mesmo, ao abrigo do princípio do contraditório, nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual.

Contudo, e salvo o devido respeito, não se vislumbra como possa a UC, neste momento, exercer, em pleno e de forma efetiva, o seu direito ao contraditório, na medida em que no supramencionado relato são apenas elencadas as “desconformidades” transversalmente apontadas às diversas Instituições de Ensino Superior (IES) fiscalizadas

Página 1 de 5

O quadro legal do estatuto remuneratório dos titulares de cargos de gestão das IES encontra definição legal no Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, diploma que criou um suplemento remuneratório pelo desempenho de cargos de gestão, o qual já vinha sendo abonado desde a década de 70, ao abrigo dos diversos diplomas identificados no enquadramento delineado no Relato.

Com efeito, conforme se reconhece no preâmbulo daquele diploma, a aprovação da Lei n.º 108/88, de 24 de setembro, que determinou a autonomia das universidades, levou a um *"substancial acréscimo da responsabilidade pelo exercício de cargos de gestão"* e, por conseguinte, tornou-se necessário *"compensar o acréscimo de esforço, de empenhamento e de sacrifício que fatalmente acompanham a assunção de cargos de gestão nas instituições de ensino superior"*.

Foi precisamente no quadro da autonomia delineado pela citada Lei, que a dimensão, as competências, o volume e a complexidade do trabalho desenvolvido pelas universidades, foram evoluindo, processo que, como evidencia a Equipa de Auditoria, não foi acompanhado pelo Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, que, por não ter sido derogado ou revogado ou, sequer, alterado, permanece em plena vigência na sua versão originária decorridos 30 anos.

Este crescimento e evolução natural das IES, verificado desde a Lei n.º 108/88, de 24 de setembro, ditou a revisão do respetivo regime jurídico, com particular enfoque na orgânica e autonomia do sistema do ensino superior, tarefa levada a cabo pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

Ora, apesar de o legislador do RJIES assumir, de forma expressa, no artigo 107.º, a necessidade de redefinir e reestruturar o sistema remuneratório dos titulares de cargos de governo e de gestão das IES e das suas unidades orgânicas, através de *"decreto-lei, ouvidos os organismos representativos das instituições"*, o certo é que tal diploma nunca foi aprovado, deixando em vigor um regime anacrónico que, em consequência, se foi desfasando cada vez mais da realidade evolutiva das IES, criando dificuldades interpretativas e de aplicação que, a não terem sido dirimidas, criariam graves obstáculos à boa gestão das estruturas universitárias, dada a complexidade, grau de responsabilidade e exigência inerentes à direção dessas estruturas.

De resto, tal situação expressamente reconhecida no relato da equipa Auditora: "O regime de suplementos remuneratórios dos órgãos de governo e de gestão das IES e das suas unidades orgânicas encontra-se desatualizado e potencia desconformidades».

Página 3 de 5



Em face dos elementos que foram apresentados a esta Universidade, é pois o que se afigura oportuno e adequado transmitir neste momento a V. Exa., na expectativa de ter assim contribuído para o melhor esclarecimento da matéria em apreço.

Creia, assim, na minha total disponibilidade para os esclarecimentos tidos por necessários, e aceite os meus melhores cumprimentos,

O Reitor,
Assinado por: **Amílcar Celta Falcão Ramos
Ferreira**
Num. de Identificação: 06559182
Data: 2020.12.03 17:40:13+00'00'
Certificado por: **Diário da República Eletrónico.**
Atributos certificados: **Reitor - Universidade de
Coimbra.**



Amílcar Falcão

Anexo(s):

De: cfrade@uevora.pt <cfrade@uevora.pt>

Enviada: 14 de dezembro de 2020 14:21

Para: Tribunal de Contas - DAVI <DAVI@tcontas.pt>

Assunto: RE: Auditoria aos suplementos remuneratórios

Exmos Senhores,
Boa tarde!

Apesar de já largamente ultrapassado o prazo de 30 de novembro, esta Universidade não tendo, de facto, nada a referir em relação ao relatório apresentado, que refere valores agregados, manifesta apenas a sua disponibilidade para colaborar nesta auditoria e aguarda pelo relatório individual relativo à Universidade de Évora.

Estamos convictos de cumprir com a Lei em matéria de pagamento de suplementos remuneratórios, tendo sido corrigidas as situações pontuais em que por lapso, tal não aconteceu, conforme informado esse Tribunal.

Com os meus cumprimentos,

Cesaltina Frade
Administradora da Universidade de Évora



Exma. Senhora Auditora Coordenadora
Dra. Conceição Botelho dos Santos
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 65
1050-189 - Lisboa

U. PORTO

v. referência	v. comunicação	n. referência	data
Processo n.º 02/2020 – Audit (DA VI)	S - 37998/2020 16/11/2020	AI-4114-2020	02/12/2020

Assunto: Auditoria às remunerações no ensino superior – Suplementos remuneratórios

Exma. Senhora Auditora Coordenadora,

Acusamos a receção do relatório de auditoria às “Remunerações no Ensino Superior – Suplementos remuneratórios” elaborado pelo Tribunal de Contas, que mereceu a nossa melhor atenção.

A análise do relatório permite-nos concluir pela inexistência de matéria em crise relativamente à Universidade do Porto. Neste contexto, não se justifica nesta sede qualquer observação da nossa parte.

Como tem sido prática, atendendo à concordância com o documento e relevância da matéria, procedeu-se à devida divulgação interna com o objetivo de manter a conformidade dos procedimentos instituídos.

Com os meus cumprimentos,

O Reitor

António de Sousa Pereira



Ex.mo Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Doutor Paulo Nogueira da Costa

N / Ref.ª: S/SP/858/2020
N / Data: 30-11-2020

Assunto: **Proc. n.º2/2020-AUDIT - Auditoria às remunerações no ES - Suplementos remuneratórios;**

O Instituto Politécnico de Coimbra, notificado pelo Tribunal de contas, a propósito do relato de auditoria desse Tribunal identificado em assunto, vêm, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, apresentar a sua pronúncia, o que faz nos seguintes termos:

1. A título prévio, o Instituto Politécnico de Coimbra reserva para momento ulterior, em sede de eventual processo autónomo de apuramento de responsabilidades financeiras que venha a ser instaurado ao Instituto Politécnico de Coimbra, na sequência da presente auditoria, o exercício do contraditório, nomeadamente sobre os factos que, em concreto, lhe são imputados.

Ainda assim, somos a tecer, desde já, as seguintes considerações:

2. Após a notificação do Tribunal de Contas a este Instituto, através do ofício com a ref.ª 3515/2020, de 3 de fevereiro, e face às dúvidas interpretativas suscitadas sobre a previsão legal de suplementos remuneratórios devidos aos titulares de cargos de direção de unidades orgânicas que não consubstanciem um estabelecimento de ensino, no sentido estrito, foi determinada, por precaução, a suspensão do processamento dos suplementos remuneratórios ao Diretor do Instituto de Investigação Aplicada do Instituto Politécnico, até que as questões sub judice sejam aclaradas, em 27 de fevereiro de 2020.
3. No entanto, se é certo que as dúvidas suscitadas emanam do desfasamento que existe entre o regime de suplementos remuneratórios plasmado no Decreto-Lei n.º 388/90 e o RJIES, publicado através da Lei n.º62/2007, de 10 de setembro;
4. E que a determinação do RJIES ínsita no seu artigo 107, para fixação, por decreto-lei, do regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das Instituições de Ensino Superior e das suas unidades orgânicas não foi, até à presente data, concretizada;

5. A verdade é que o não cumprimento das medidas legais necessárias a tornar exequível as normas que constam do RJIES, nomeadamente as que concernem à remuneração dos titulares dos órgãos de governo e de gestão da IES, acabam por criar uma situação de violação do princípio constitucional de igualdade, porquanto as funções, responsabilidades e exigências do cargo [no caso do IPC] de diretor de unidade de investigação, são em nossa opinião análogas às de dirigente de unidade orgânica de ensino.
6. Razão pela qual entendemos que a ação legislativa em falta deverá regularizar retroativamente os pagamentos de suplementos remuneratórios a titulares de cargos de gestão das IES, por forma a sanar qualquer eventual desconformidade.
7. Não obstante o que se disse anteriormente, e após análise cuidada do Relato de Auditoria supra identificado, entendemos que o projeto de recomendações gizado por esse douto Tribunal, em resultado da auditoria realizada às IES, merece, no essencial, a nossa concordância.

O Presidente,





Exmo. Senhor
Diretor-Geral
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

DA VI 16/11/2020
Processo 2/2020 AUDIT

SAI-IPL/2020/11606

26.11.2020

**Assunto: Auditoria às remunerações no ensino superior - suplementos remuneratórios
Pronúncia**

Em conformidade com o transmitido através da comunicação acima referenciada, o Politécnico de Leiria vem pronunciar-se, registando e agradecendo a forma como decorreu o trabalho desenvolvido pela Equipa de Auditoria, num contexto de especial complexidade atenta a situação pandémica que atravessamos, mas que, ainda assim, foi conduzido com a normalidade possível, revelando compreensão para com algumas limitações associadas a esta situação.

Cumprе salientar que o Politécnico de Leiria tem procurado desde sempre acompanhar regularmente o trabalho de Auditoria desse douto Tribunal, as divulgações que são efetuadas e os diversos documentos que são publicitados, numa perspetiva de cumprimento das recomendações apresentadas, com vista à melhoria do seu funcionamento e cumprimento integral da Lei, princípios que esta instituição procura inteiramente cumprir.

Relativamente ao Relato de Auditoria, manifestamos a concordância com a desatualização do regime de suplementos para os titulares dos cargos de gestão de estabelecimentos de ensino superior, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, bem como com a desadequação deste sistema retributivo, considerando o substancial acréscimo da responsabilidade decorrente das leis da autonomia das instituições de ensino superior (IES).

As dificuldades na interpretação do diploma e desconformidades na sua aplicação pelas IES constituem fortes limitações ao pleno desenvolvimento das funções das mesmas, num contexto harmónico e isento de dúvidas de legalidade.



Igualmente, consideramos ser imprescindível a realização do debate público e posterior concretização e publicação do diploma previsto no artigo 107.º do RJIES, relativo ao regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES e das suas unidades orgânicas.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Presidente,

Assinado por : **RUI FILIPE PINTO PEDROSA**
Num. de Identificação: B1107734567
Data: 2020.11.26 12:16:44+00'00'





De: Instituto Politécnico de Viseu <ipv@sc.ipv.pt>

Enviada: 27 de novembro de 2020 21:36

Para: Tribunal de Contas - DAVI <DAVI@tcontas.pt>

Assunto: Tribunal de Contas - Auditoria às Remunerações no ensino superior - Suplementos remuneratórios - Proc N.º 2/2020- Audit (DA VI)

Exma. Senhora
Dr.ª Conceição Botelho dos Santos
Auditoria-Coordenadora

No âmbito do processo de auditoria supramencionado, vem o Instituto Politécnico de Viseu (IPV) pronunciar-se nos seguintes termos:

O IPV paga os seguintes suplementos remuneratórios de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, a saber:

Previsão legal artigo 2.º	Descrição	% da remuneração base mensal*	Valor
n.º 1, al. c) e n.º 2	Presidentes das Escolas	28%	459,68€
n.º 1, al. e) e n.º 2	Presidentes dos Conselhos Técnico-Científicos	28%	459,68€
n.º 1, al. f) e n.º 3	Presidentes dos Conselhos Pedagógicos	23%	377,60€
n.º 1, al. g) e n.º 4	Vice-Presidentes das Escolas	17%	279,09€

*Correspondente ao índice 100 da escala salarial da carreira dos docentes universitários e do ensino superior politécnico, atualmente de **1.641,74€**.

O Instituto manifesta a sua concordância com as recomendações efectuadas pelo Tribunal, em especial no que respeita à necessidade da publicação do diploma a que se refere o artigo 107.º do RJIES .

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do IPV
João Monney Paiva

