

Sistema de controlo do regime de dedicação exclusiva de docentes pelas Instituições de Ensino Superior: **necessita de aperfeiçoamento**

RELATÓRIO N.º 2/2020 – OAC

2.ª SECÇÃO



**TC**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS

Processo n.º 2/2020 – OAC

Junho de 2020

---

FICHA TÉCNICA

---

Equipa Técnica: Conceição Chiolas e Carlos Alberto Leal (Técnicos Verificadores Superiores)

Coordenação da Equipa: Teresa Maduro (Auditora-Chefe)

Coordenação Geral/Supervisão: Conceição Botelho dos Santos (Auditora-Coordenadora)

## INDICE

<b>SIGLAS .....</b>	<b>2</b>
<b>1 – OBJETIVO, ÂMBITO E METODOLOGIA .....</b>	<b>1</b>
<b>2 – ENQUADRAMENTO DO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA .....</b>	<b>2</b>
<b>3 – O REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA .....</b>	<b>4</b>
<b>3.1. O REGIME LEGAL CARECE DE SER MELHORADO .....</b>	<b>4</b>
<b>3.2. AS NORMAS PARA EFEITOS DO CONTROLO ESTÃO DESATUALIZADAS .....</b>	<b>6</b>
<b>3.3. EXISTEM SANÇÕES PARA A VIOLAÇÃO DO REGIME.....</b>	<b>7</b>
<b>4 – O CONTROLO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR .....</b>	<b>8</b>
<b>4.1. EM GERAL, AS INSTITUIÇÕES IMPLEMENTARAM SISTEMAS DE CONTROLO .....</b>	<b>8</b>
<b>4.2. OS SISTEMAS DE CONTROLO APRESENTARAM FRAGILIDADES .....</b>	<b>9</b>
<b>4.3. AS FRAGILIDADES TÊM VINDO A SER CORRIGIDAS .....</b>	<b>10</b>
<b>5 – A EFICÁCIA DO CONTROLO DO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA .....</b>	<b>11</b>
<b>5.1. EM GERAL, O REGIME FOI OBSERVADO MAS HÁ CASOS DE VIOLAÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>5.2. AS SITUAÇÕES DE VIOLAÇÃO DO REGIME TÊM VINDO A SER REGULARIZADAS .....</b>	<b>12</b>
<b>6 – CONCLUSÕES .....</b>	<b>13</b>
<b>7 – RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>14</b>
<b>8 – MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>14</b>
<b>9 – DECISÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>ANEXO 1 – Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas.....</b>	<b>16</b>

4

## SIGLAS

<b>AT</b>	Autoridade Tributária e Aduaneira
<b>CRUP</b>	Conselho de Reitores das Universidades Portugueses
<b>CSISP</b>	Conselho Superior dos Institutos Superiores Politécnicos
<b>ECDESP</b>	Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico
<b>ECDU</b>	Estatuto da Carreira Docente Universitária
<b>ECIC</b>	Estatuto da Carreira de Investigação Científica
<b>IES</b>	Instituição (ou Instituições) de Ensino Superior Público
<b>MCTES</b>	Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior
<b>PGR</b>	Procuradoria-Geral da República
<b>RA</b>	Relatório de Auditoria
<b>RAFE</b>	Regime da Administração Financeira do Estado
<b>RJIES</b>	Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

## 1 – OBJETIVO, ÂMBITO E METODOLOGIA

1. O presente Relatório apresenta uma panorâmica do sistema de controlo implementado pelas Instituições de Ensino Superior (IES)<sup>1</sup> no âmbito do regime de dedicação exclusiva a que estão sujeitos os docentes das carreiras universitária e do ensino superior politécnico (doravante docentes). São sistematizadas as particularidades do regime e do respetivo sistema de controlo, bem como as situações de violação evidenciadas em 18 Relatórios de Auditoria (RA) do Tribunal de Contas aprovados desde 2011<sup>2</sup>.
2. O acompanhamento das recomendações formuladas pelo Tribunal, no sentido de serem regularizadas as situações de violação do regime de dedicação exclusiva nos casos em que foram identificados, tem revelado o seu acatamento.
3. No entanto, os Relatórios mostram que, no funcionamento dos sistemas de controlo, persistem constrangimentos à pronta deteção e à conseqüente correção das situações de violação do regime. A atuação do Tribunal e dos órgãos de controlo interno, ao longo de 10 anos, não tem tido, por isso, o impacto disseminador desejável pelas IES, em geral, não tendo ainda sido alcançado por estas Instituições um controlo eficaz do regime de dedicação exclusiva. Acresce que têm chegado ao Tribunal denúncias sobre situações de violação do regime.
4. Colmatar as insuficiências do sistema de controlo do regime de dedicação exclusiva das IES é da maior relevância dado que a não deteção de situações da sua violação implica a não reposição dos dinheiros públicos devida lesando o Erário Público.
5. Com este Relatório pretende-se impulsionar a implementação de um sistema de controlo eficaz nas IES que, no respeito pela sua autonomia, comporte critérios e procedimentos, tanto quanto possível, comuns, reconhecidos e aceites. Nesse sentido, revela-se crítica a articulação de todos os intervenientes, desde logo as IES, mas também o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) que as tutela, o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) e o Conselho Superior dos Institutos Superiores Politécnicos (CSISP).

<sup>1</sup> Cfr. Plano de Ação para 2020, aprovado pela Resolução n.º 2/2019 da 2.ª Secção, de 19 de dezembro.

<sup>2</sup> Cfr. Anexo I: Auditorias em 4 Universidades (Algarve, Évora, Beira Interior e Aberta), 1 Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL, equiparado a universidade), 4 Unidades Orgânicas da Universidade de Lisboa (Faculdades de Motricidade Humana, de Arquitetura, e de Ciências e Instituto Superior de Agronomia), 1 Unidade Orgânica da Universidade Nova de Lisboa (Faculdade de Ciências e Tecnologia), 5 Institutos Politécnicos (Porto, Viseu, Santarém, Setúbal e Lisboa) e 3 Escolas Superiores Escolas Superiores Não Integradas (Hotelaria e Turismo do Estoril, Enfermagem de Lisboa e Náutica Infante D. Henrique).

## 2 – ENQUADRAMENTO DO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

6. De acordo com o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)<sup>3</sup>, o ensino superior tem como objetivo a qualificação de alto nível dos portugueses, a produção e difusão do conhecimento, bem como a formação cultural, artística, tecnológica e científica dos seus estudantes, num quadro de referência internacional.
7. O ensino superior organiza-se num sistema binário, estando o ensino universitário orientado para a oferta de formações científicas sólidas, juntando esforços e competências de unidades de ensino e investigação, e o ensino politécnico concentrado em formações vocacionais e técnicas avançadas orientadas profissionalmente.
8. Nos termos do RJIES, as IES são criadas no quadro do ordenamento nacional da rede do ensino superior público e gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar, com a diferenciação adequada à sua natureza. A tutela sobre as IES, tendo em vista, fundamentalmente, o cumprimento da lei e a defesa do interesse público, é atualmente exercida pelo MCTES<sup>4</sup>.
9. As IES integram as instituições de ensino universitário e politécnico, sendo que:
  - As instituições de ensino universitário abarcam as universidades, os institutos universitários e outras instituições de ensino universitário compreendendo, por seu turno, unidades orgânicas autónomas, nomeadamente unidades de ensino designadas escolas. As escolas de universidades designam-se por faculdades ou institutos superiores;
  - As instituições de ensino politécnico abarcam os institutos politécnicos e outras instituições de ensino politécnico, compreendendo unidades orgânicas autónomas, como as escolas de institutos politécnicos designadas escolas superiores ou institutos superiores.
10. No ano letivo 2018/2019, existiam em Portugal Continental 32 IES públicas, 12 de ensino universitário e 20 de ensino politécnico, que integravam 169 unidades orgânicas (101 escolas, 45 faculdades e 23 institutos). Os Relatórios do Tribunal respeitam a 10 IES e a 8 unidades orgânicas.

<sup>3</sup> Aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

<sup>4</sup> Nos XXI e XXII Governos Constitucionais (nos XIX e XX, Ministério da Educação e Ciência).

11. A atividade de docência no ensino superior, para além de uma base comum a qualquer relação laboral subordinada, pública ou privada, é também enquadrada por regimes jurídicos específicos materializados em estatutos profissionais: o Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU)<sup>5</sup> e o Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico (ECDESP)<sup>6</sup>, doravante Estatutos<sup>7</sup>.
12. De acordo com aqueles Estatutos, o pessoal docente de carreira do ensino superior exerce funções em três tipos de regime:
  - A dedicação exclusiva, que constitui o regime-regra para a prestação de serviço dos docentes dos ensinos superior universitário e politécnico<sup>8</sup>;
  - O exercício de funções em regime de tempo integral, realizado mediante manifestação do interessado nesse sentido e correspondente à duração semanal do trabalho fixada para a generalidade dos trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas<sup>9</sup>;
  - O regime de tempo parcial em que o número total de horas de serviço semanal, incluindo aulas, sua preparação e apoio aos alunos, é contratualmente fixado<sup>10</sup>.
13. Em termos gerais, no ano letivo 2018/2019, 55% e 48% dos docentes do ensino universitário e politécnico, respetivamente, encontravam-se no regime de dedicação exclusiva (Figura 1).

Figura 1 – Distribuição do pessoal docente por regimes de prestação de serviço

Ensino universitário			Ensino politécnico			Total	%
Dedicação exclusiva	9 036	54,9	Dedicação exclusiva	5 147	48,3	14 183	52,3
Tempo parcial	5 716	34,8	Tempo parcial	4 938	46,3	10 654	39,3
Tempo integral	975	5,9	Tempo integral	483	4,5	1 458	5,4
Colaboração/Outros	725	4,4	Colaboração/Outros	93	0,9	818	3,0
<b>Total</b>	<b>16 452</b>	<b>100 %</b>		<b>10 661</b>	<b>100 %</b>	<b>27 113</b>	<b>100 %</b>

Fonte: REBIDES-2018/2019

<sup>5</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, que o republicou, e pela Lei n.º 8/2010, de 13 de maio.

<sup>6</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de agosto, que o republicou, e pela Lei n.º 7/2010, de 13 de maio.

<sup>7</sup> No âmbito da investigação, releva o Estatuto da Carreira de Investigação Científica (ECIC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 124/99, de 20 de abril, alterado pela Lei n.º 157/99, de 14 de setembro, que o republicou, e pelo Decreto-Lei n.º 373/99, de 18 de setembro. Contudo, atenta a sua semelhança com aqueles Estatutos no caso particular do regime de dedicação exclusiva (artigo 70.º do ECDU, artigo 34.º-A do ECDESP e artigo 52.º do ECIC), tomam-se, em regra, por referência, aqueles.

<sup>8</sup> Em horário de tempo integral (cfr. ECDU: artigo 67.º, n.º 1 e n.º 2; ECDESP: artigo 34.º, n.º 1 e n.º 2).

<sup>9</sup> Ensino universitário: máximo de 9 horas de serviço semanais e mínimo de 6 horas (cfr. ECDU: artigos 67.º, n.º 2, 68.º, n.º 1 e 71.º, n.º 1); ensino politécnico: máximo de 12 horas de serviço semanais e mínimo de 6 horas (cfr. ECDESP: artigo 34.º, n.ºs 2 e 5).

<sup>10</sup> Cfr. ECDU: artigo 69.º; ECDESP: artigo 34.º, n.º 6.

### 3 – O REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

#### 3.1. O REGIME LEGAL CARECE DE SER MELHORADO

14. Com o regime de dedicação exclusiva pretende-se do docente que a ele adira uma concentração e dedicação totais ao exercício das suas funções e atividades e que não se disperse prejudicando a sua dedicação à IES<sup>11</sup>.
15. O regime de dedicação exclusiva implica a renúncia ao exercício de qualquer função ou atividade remunerada, pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal<sup>12</sup>, e confere ao docente a percepção de uma remuneração superior em um terço à do docente em regime de tempo integral<sup>13</sup>.
16. A violação do compromisso de renúncia assumido para efeitos de opção pelo regime de dedicação exclusiva (doravante violação do regime de dedicação exclusiva) implica a reposição das importâncias efetivamente recebidas<sup>14</sup>.
17. Porém, de acordo com os Estatutos, não constitui violação do regime de dedicação exclusiva a percepção de remunerações pelo docente decorrentes de<sup>15</sup>:
  - a) Direitos de autor;
  - b) Realização de conferências, palestras, cursos breves e outras atividades análogas;
  - c) Ajudas de custo;
  - d) Despesas de deslocação;
  - e) Desempenho de funções em órgãos da IES a que esteja vinculado;
  - f) Participação em órgãos consultivos de IES estranha à que pertença, desde que com a anuência prévia desta e com remuneração por senhas de presença;
  - g) Participação em avaliações e em júris de concursos ou de exames estranhos à IES a que esteja vinculado;
  - h) Elaboração de estudos ou pareceres mandados executar por entidades oficiais nacionais, da União Europeia ou internacionais, ou no âmbito de comissões constituídas por sua determinação;

<sup>11</sup> Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 1/83, de 3 de janeiro (normas para aferir o cumprimento do regime de dedicação exclusiva) e, também, Oliveira Ascensão, citado no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 48/2012.

<sup>12</sup> Cfr. ECDU: artigo 70.º, n.º 1; ECDESP: artigo 34-Aº, n.º 1. A referência a docentes deve entender-se, doravante, como igualmente aplicável a investigadores, atenta a similitude do regime de dedicação exclusiva.

<sup>13</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 145/87, de 24 de março, interpretado "*a contrario sensu*", que estabelece que os vencimentos do pessoal docente em regime de tempo integral correspondem a dois terços dos valores fixados para as respetivas categorias quando em regime de dedicação exclusiva; e n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 408/89, de 18 de novembro, e suas alterações (estatuto remuneratório do pessoal docente).

<sup>14</sup> Cfr. ECDU: artigo 70.º, n.º 2; ECDESP: artigo 34-Aº, n.º 2.

<sup>15</sup> Cfr. ECDU: artigo 70.º, n.º 3; ECDESP: artigo 34-A, n.º 3.

- i) Prestação de serviço de docente em IES diversa da IES a que esteja vinculado, quando, com autorização prévia desta, se realize para além do período semanal de trinta e cinco horas de serviço e não exceda quatro horas semanais;
- j) Atividades exercidas, quer no âmbito de contratos entre a IES a que pertença e outras entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, quer no âmbito de projetos subsidiados por quaisquer dessas entidades, desde que se trate de atividades da responsabilidade da IES e que os encargos com as correspondentes remunerações sejam satisfeitos através de receitas provenientes dos referidos contratos ou subsídios.
18. No caso das atividades referidas na alínea j), exigem-se<sup>16</sup>, complementarmente, dois requisitos:
- O reconhecimento prévio, pelo órgão de direção da IES, do nível científico ou técnico como adequado à natureza, dignidade e funções da IES;
  - As obrigações decorrentes do contrato ou da aceitação do subsídio não implicarem uma relação estável.
19. Consequentemente, existe violação do regime de dedicação exclusiva sempre que o docente a ele sujeito exerce uma atividade remunerada não incluída no leque de exceções permitidas por lei e acima elencadas.
20. Contudo, têm existido dúvidas sobre o concreto enquadramento de situações nas exceções permitidas a suscitar a necessidade de clarificação ao longo dos anos, incluindo após a última alteração ao regime de dedicação exclusiva contido nos Estatutos, operada em 2009. Referem-se, a título meramente ilustrativo, as seguintes:
- Estabelecimento de orientações específicas por parte do CRUP e do CSISP, precisando, designadamente, a aplicação de “curso breve”, “conferências” e “palestras”<sup>17</sup>;
  - Contexto institucional conferido pelo debate no seio do CSISP ao pagamento extraordinário a título de colaboração técnica especializada que veio, no entanto, a revelar-se inadequado<sup>18</sup>;
  - Esclarecimento pela Procuradoria-Geral da República (PGR) quanto às condições em que pode ser auferida remuneração por prestação de serviços em formação em unidades da própria IES<sup>19</sup>;

<sup>16</sup> Cfr. ECDU: artigo 70.º, n.º 4; ECDESP: artigo 34.º-A, n.º 4.

<sup>17</sup> Das orientações estabelecidas pelo CRUP e pelo CSISP realçam-se as seguintes: “Curso breve” ou atividade análoga não deve envolver a participação de um docente em mais de 20 horas; o encadeamento de palestras ou conferências na mesma IES e sobre a mesma temática assume o caráter de curso e fica sujeito à mesma limitação temporal (cfr. Resolução Normativa n.º 4/CRUP/87 e Parecer do CSISP “Proposta de Regulamentação da Designação ‘Curso Breve’”, de 23 de setembro de 1996) (RA 11/2018).

<sup>18</sup> Cfr. Sentença 5/2018.20.FEV-3ª SECÇÃO do Tribunal de Contas, relacionada com o RA 17/2016.

<sup>19</sup> Cfr. Parecer da PGR n.º 48/2012 (RA 17/2017).

- Melhor explicitação do entendimento adotado em Relatórios do Tribunal, como no caso de a perção por “direitos de autor” abranger também os direitos conexos ao abrigo do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos<sup>20</sup>.
21. O exposto mostra, inequivocamente, a necessidade de sobre as referidas exceções existirem esclarecimentos apropriados, conceitos densificados e entendimentos claros, para que possam ser observados, de modo estável, uniforme e transversal, por docentes e IES.

### 3.2. AS NORMAS PARA EFEITOS DO CONTROLO ESTÃO DESATUALIZADAS

22. A adstrição efetiva ao regime de dedicação exclusiva está sujeita ao controlo por parte das entidades empregadoras, dispondo a lei de mecanismos jurídicos para tal. Desde logo, existe um dever geral de controlo, competindo aos titulares de cargos dirigentes verificar a existência de situações de acumulação de funções não autorizadas<sup>21</sup>.
23. Por seu lado, o Decreto-Lei n.º 1/83, de 3 de janeiro<sup>22</sup>, consagra, em concreto, normas que permitem ao Estado e às IES aferir das condições de cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do regime de dedicação exclusiva e que são as seguintes:
- O docente que tenha optado por tal regime entrega, na IES a que esteja vinculado, a correspondente declaração de renúncia (até 31 de dezembro do ano anterior àquele a que a declaração respeita);
  - A duração do regime de dedicação exclusiva é anual, iniciando-se a 1 de janeiro de cada ano. O compromisso de renúncia pode ser denunciado antes do termo, mas após o seu início, desde que sejam repostos os subsídios complementares recebidos de janeiro até à data da denúncia;
  - Até 31 de dezembro do ano seguinte àquele em que esteve em regime de dedicação exclusiva, o docente entrega, na IES a que estava vinculado, cópia da declaração do imposto complementar relativa ao ano em que esteve em regime de dedicação exclusiva, autenticada pela repartição de finanças [artigo 3.º, n.º 1];
  - Quando da declaração do imposto complementar constem outros rendimentos para além dos correspondentes ao respetivo vencimento e subsídio complementar, os docentes entregam os documentos necessários à identificação e prova desses rendimentos [artigo 3.º, n.º 2].

<sup>20</sup> Cfr. artigo 192.º do Código (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 63/85, de 14 de março, com as alterações subsequentes), as disposições sobre os modos de exercício dos direitos de autor aplicam-se no que couber aos modos de exercício dos direitos conexos (RA 14/2018 (Vol. II)).

<sup>21</sup> Cfr. n.º 3, do artigo 23.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, com as alterações subsequentes (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

<sup>22</sup> Mantido em vigor pelo n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 145/87, de 24 de março.

24. Não obstante, algumas normas daquele decreto-lei exigem uma interpretação atualista, designadamente:
- “*imposto complementar*” deve entender-se como “imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)”<sup>23</sup>;
  - “*subsídios complementares recebidos ao abrigo do*” regime de dedicação exclusiva deve entender-se como “diferencial de remuneração entre tempo integral e dedicação exclusiva”<sup>24</sup>;
- [em ambas as situações existiu uma sucessão direta de institutos normativos e terminologias que legitima esta interpretação.]
- a “*cópia autenticada*” da declaração foi ultrapassada pela “cópia simples”, em suporte digital ou de papel<sup>25</sup>.
25. Decorre do referido que o Decreto-Lei n.º 1/83, que dispõe sobre as normas para aferir o cumprimento do regime de dedicação exclusiva por parte dos docentes e que se encontra em vigor há quase 40 anos, carece de atualização.

### 3.3. EXISTEM SANÇÕES PARA A VIOLAÇÃO DO REGIME

26. A violação do compromisso de renúncia assumido para efeitos de opção pelo regime de dedicação exclusiva, bem como o não cumprimento da prestação da informação constante do artigo 3.º do Decreto-Lei 1/83, de 3 janeiro, por parte dos docentes, implica a reposição das importâncias recebidas correspondente à diferença entre o regime de tempo integral e o regime de dedicação exclusiva, para além da eventual responsabilidade disciplinar<sup>26</sup>.
27. A eventual reposição dessas importâncias deve ser efetuada nos termos do disposto nos artigos 36.º a 42.º do Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE)<sup>27</sup> que, para esta situação, funciona como lei adjetiva, visto que a substância decorre de disposições contidas nos normativos que regem as referidas carreiras, anteriormente indicados.

<sup>23</sup> O imposto complementar foi abolido na data da entrada em vigor do Código do IRS, a 1 de janeiro de 1989 (cfr. artigo 3.º do Código aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 3 de novembro).

<sup>24</sup> Deixou de haver subsídios complementares com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 145/87, de 24 de março (n.º 1, artigo 5.º).

<sup>25</sup> Para a instrução de procedimentos administrativos é suficiente a cópia simples, em suporte digital ou de papel, de documento autêntico ou autenticado; pode ser exigida a exibição de original ou documento autenticado nos casos em que tal resulte de lei especial, ou para conferência, quando haja dúvidas fundadas acerca do conteúdo ou autenticidade da cópia simples (cfr. artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio).

<sup>26</sup> Cfr. ECDU: artigo 70.º, n.º 2; ECDESP: artigo 34.º-A, n.º 2; Decreto-Lei n.º 1/83: artigo 4.º, n.º 1 (interpretação atualista).

<sup>27</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, com as alterações subsequentes.

## 4 – O CONTROLO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

### 4.1. EM GERAL, AS INSTITUIÇÕES IMPLEMENTARAM SISTEMAS DE CONTROLO

28. Os Relatórios do Tribunal mostram que a maioria das IES tinha implementado sistemas de controlo do regime de dedicação exclusiva por parte dos docentes a ele sujeitos.
29. Nesse âmbito, algumas IES estabeleceram, em despachos do seu órgão superior de governo ou em regulamentos internos<sup>28</sup>, os procedimentos específicos destinados a obter informação sobre os rendimentos auferidos pelos docentes e a documentação obrigatória a apresentar.
30. O exame dos sistemas de controlo evidenciou que o procedimento mais disseminado nas IES consiste na solicitação, aos docentes, de cópia da declaração de rendimentos anual (doravante Declaração) apresentada à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) para efeitos de liquidação do IRS.
31. Constatou-se existirem ainda outras medidas complementares destinadas a obter informação sobre os rendimentos auferidos pelos docentes, incluindo por contra de outrem e no âmbito da atividade liberal, designadamente<sup>29</sup>:
  - Notas de liquidação de IRS;
  - Solicitação direta à AT de certidão relativa aos rendimentos;
  - Solicitação de justificação para rendimentos de outras categorias ou entidades.
32. Nos casos em que foram estabelecidos procedimentos também se fixaram prazos para entrega da Declaração e da nota de liquidação de IRS<sup>30</sup>: até 30 de agosto ou no decurso do quarto trimestre do ano seguinte àquele a que os rendimentos se reportam. Foram ainda previstas penalizações para a não entrega atempada de cópia da Declaração.
33. Em algumas IES, a análise a efetuar sobre a documentação para efeitos de controlo estava especificada e consistia em procedimentos de controlo detalhados<sup>31</sup>, como: comparação da Declaração com a declaração anual emitida pela IES para efeitos de IRS; resultado do exame materializado num mapa com os elementos essenciais.
34. Os procedimentos referidos tinham em vista permitir às IES aferir sobre o cumprimento do regime de dedicação exclusiva por parte dos docentes a ele sujeito, designadamente sobre se tinham sido percebidos outros rendimentos para além dos processados pelas IES que fossem indevidos à luz dos Estatutos, do Decreto-Lei n.º 145/87, de 29 de março (sistemas retributivos das carreiras docentes do ensino superior) e dos regulamentos das IES.
35. Além do controlo regular pelas IES e do efetuado pelos serviços próprios de auditoria interna, a verificação do cumprimento do regime de dedicação exclusiva também foi

<sup>28</sup> Despacho de Reitor (RA 16/2015 e RA 05/2020), Despacho de Vice-Reitor (RA 14/2018), Regulamento (RA 11/2018 e RA 14/2018).

<sup>29</sup> RA 16/2015, RA 15/2016, RA 1/2018, RA 14/2018 (e.g. rendimentos da categoria A, pagos por outras entidades, ou da categoria B), RA 5/2020.

<sup>30</sup> RA 16/2015, RA 11/2018, RA 14/2018, RA 5/2020.

<sup>31</sup> RA 15/2016, RA 14/2018.

objeto de auditorias levadas a cabo pela Inspeção-Geral de Finanças e pela Inspeção-Geral da Educação e Ciência<sup>32</sup>.

#### 4.2. OS SISTEMAS DE CONTROLO APRESENTARAM FRAGILIDADES

36. Em resultado das auditorias realizadas, os Relatórios do Tribunal mostram que algumas IES, com sistemas de controlo eficazes, asseguraram o pleno cumprimento do regime de dedicação exclusiva<sup>33</sup>, constatando-se, nestes casos<sup>34</sup>, que:
- Em geral, as IES solicitaram e examinaram as Declarações apresentadas por docentes;
  - Em caso de discrepância entre a documentação apresentada (Declaração, nota de liquidação de IRS) e a declaração anual emitida para efeitos de IRS, a IES diligenciou junto da AT pela informação necessária;
  - Quanto aos docentes que prestavam colaboração técnica especializada remunerada a entidades públicas e privadas ao abrigo de protocolos celebrados com as IES, foi efetuado um adequado acompanhamento da respetiva execução e as situações encontravam-se bem enquadradas nas exceções previstas legalmente.
37. Mas os Relatórios do Tribunal mostram que esses casos não foram a maioria. Nos restantes, observou-se que em algumas IES<sup>35</sup> não existe qualquer controlo e, noutras, que os sistemas implementados nem sempre funcionavam ou que, os que funcionavam, evidenciavam, na sua maioria, insuficiências e deficiências, mesmo quando as IES já tinham sido auditadas por outros órgãos de controlo interno.
38. De facto, por um lado, constataram-se casos de IES<sup>36</sup> em que:
- Nem todos os docentes tinham entregue a Declaração e a IES não procedeu a qualquer diligência no sentido da sua obtenção;
  - Nem sempre foi cumprido o prazo estipulado pela IES para a entrega da Declaração e da nota de liquidação do IRS;
  - Apesar de solicitadas e entregues pelos docentes, as Declarações não foram objeto de exame pela IES;
  - Conquanto do exame documental resultassem desconformidades, nenhuma consequência foi assacada no sentido de que os docentes fossem sancionados nos termos legalmente previstos. Também, já antes, relatórios de órgãos de controlo interno tinham evidenciado desconformidades, mas as situações não tinham sido regularizadas;
  - A auditoria interna já antes recomendara, sem sucesso, a implementação de controlo;
  - A violação do regime de dedicação exclusiva foi denunciada ao Tribunal<sup>37</sup>.
39. Por outro lado, constatou-se que as IES se defrontaram com dificuldades no efetivo controlo do regime de dedicação exclusiva, decorrentes, em regra, de alguns docentes não

<sup>32</sup> RA 14/2011, RA 13/2012, RA 17/2016, RA 17/2017, RA 11/2018, RA 14/2018.

<sup>33</sup> RA 4/2015, RA 17/2017, RA 17/2019.

<sup>34</sup> RA 4/2015, RA 15/2016, RA 17/2017.

<sup>35</sup> RA 7/2013, RA 10/2014, RA 9/2016.

<sup>36</sup> RA 10/2014, RA 16/2015, RA 17/2016, RA 11/2018, RA 14/2018.

<sup>37</sup> RA 11/2018, RA 14/2018.

entregarem a cópia da Declaração, quer ignorando a determinação da IES, quer por oposição expressa ao seu cumprimento, alegando, nomeadamente, o direito à proteção de dados pessoais sobretudo nos casos de Declaração com englobamento de rendimentos com os respetivos cônjuges.

40. Para fazer face a essas dificuldades, algumas IES têm vindo a solicitar, cada uma por si, pareceres, designadamente:
  - À Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos que, invariavelmente, se têm pronunciado no sentido de a AT facultar o acesso à informação necessária para o controlo do regime dedicação exclusiva<sup>38</sup>;
  - À Secretaria-Geral da Educação e Ciência que, ainda recentemente, em 2019, se pronunciou no sentido de que a prova dos rendimentos auferidos se mostra legal e legitimamente satisfeita com a entrega da Declaração ou, em alternativa, de declaração emitida pela AT para esse efeito, ou de anexos da Declaração (expurgada de informação relativa a terceiros), segundo critério dos docentes, ou, ainda, de declaração sob compromisso de honra<sup>39</sup>.
41. O exposto evidencia que a fragilidade dos sistemas de controlo implementados reside, essencialmente, na insuficiência da documentação relevante para as IES aferirem o cumprimento do regime de dedicação exclusiva e nas deficiências do respetivo exame.
42. Também resulta evidente que, apesar de decorridos quase 40 anos desde que foram estabelecidas as normas para aferir sobre as condições de cumprimento do regime, persistem dúvidas e dificuldades nas IES, sendo que os esclarecimentos, entretanto prestados IES a IES, parece não terem sido disseminados pela generalidade das IES.

#### 4.3. AS FRAGILIDADES TÊM VINDO A SER CORRIGIDAS

43. No decurso das auditorias do Tribunal, as IES foram corrigindo as situações identificadas, tendo, designadamente:
  - Recuperado e regularizado, progressivamente, a entrega das Declarações ainda em falta<sup>40</sup>;
  - Promovido um controlo mais preciso através das Declarações<sup>41</sup>;
  - Solicitado informação à AT<sup>42</sup>;
  - Nas situações de omissão, total ou parcial, da entrega da documentação e, no sentido da sua obtenção<sup>43</sup>:
    - Notificado os docentes instando-os ao cumprimento;
    - Procedido às notificações pessoais nos casos em que insistiram no incumprimento, acompanhando-as das seguintes cominações: “*Suspensão*”

<sup>38</sup> e.g. Pareceres n.ºs 96/2009, 353/2010 e 239/2011.

<sup>39</sup> Of.-CC/44/2019/DSA), de 1 de março (cfr. acompanhamento de recomendações do RA 11/2018).

<sup>40</sup> RA 14/2018.

<sup>41</sup> RA 13/2018.

<sup>42</sup> RA 16/2015, RA 15/2016.

<sup>43</sup> RA 16/2015.

*do pagamento do regime da exclusividade”; “Abertura de processo de eventual responsabilidade disciplinar.”;*

- Instaurado processos disciplinares e aplicado pena de demissão.
44. Aquando da aprovação dos Relatórios, o Tribunal recomendou às IES para procederem ao controlo [ou assegurar a sua continuidade] do regime de dedicação exclusiva<sup>44</sup>, as quais, entretanto, têm vindo a reportar as medidas adotadas.

## 5 – A EFICÁCIA DO CONTROLO DO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

### 5.1. EM GERAL, O REGIME FOI OBSERVADO MAS HÁ CASOS DE VIOLAÇÃO

45. Dos Relatórios do Tribunal emitidos ao longo de 10 anos retira-se que, em geral, nos casos examinados, a maioria dos docentes cumpriu o regime de dedicação exclusiva a que se encontrava adstrito.
46. Contudo, os mesmos Relatórios evidenciam que, ainda assim, se verificam, na maioria das IES, casos de violação do regime de dedicação exclusiva. A ocorrência desses casos é propiciada pela inexistência de controlo ou por, mesmo quando ele existe, os sistemas de controlo não serem suficientemente eficazes, em resultado das insuficiências e deficiências que comportam e que antes se assinalaram.
47. De facto, constatou-se que foram remunerados docentes por diversas atividades, designadamente a título de docência, colaboração técnica especializada, consultoria, assessoria e investigação, sem enquadramento em protocolos ou contratos celebrados com as IES, ou sem autorização, ou além dos limites estabelecidos, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 70.º do ECDU, ou no n.º 1 do artigo 34-A do ECDESP e/ou no n.º 3 de ambos os artigos, por não se enquadrarem nas exceções aí previstas.
48. A título ilustrativo, apresentam-se, sinteticamente, as seguintes situações de violação do regime de dedicação exclusiva observadas nas IES:
- Participação em projetos/estudos em associação/entidade de direito privado e consultoria/assessoria sem suporte em contrato<sup>45</sup>;
  - No âmbito de contrato com IES estrangeira: colaboração técnica especializada e remuneração extra por lecionação incluída na distribuição de serviço docente; exercício de atividade (cargo dirigente) implicando relação estável<sup>46</sup>;
  - Atividade deficientemente enquadrada nas exceções previstas: prestação remunerada de serviço docente em IES privada, que só poderia ser a título gracioso no âmbito de protocolo; deficiente harmonização do conteúdo dos recibos de atividade extra, face ao elenco das exceções previstas; consultoria e investigação, qualificada como lecionação, no âmbito de protocolo com associação, qualificada como IES; incorreta contabilização de horas de docência semanais noutra IES<sup>47</sup>;

<sup>44</sup> RA 7/2013, RA 10/2014, RA 16/2015, RA 9/2016, RA 15/2016, RA 1/2018, RA 11/2018, RA 14/2018, RA 5/2020.

<sup>45</sup> RA 5/2011, RA 13/2012, RA 14/2018, RA 5/2020.

<sup>46</sup> RA 14/2018.

<sup>47</sup> RA 14/2011, RA 9/2016, RA 11/2018, RA 13/2018.

- Lecionação no âmbito de contrato de prestação de serviços na IES, ou em unidade orgânica da IES, onde já exerce funções<sup>48</sup>;
- Prestação de serviço docente: em IES pública, sem autorização prévia; em IES privada, sem protocolo; em associação, sem autorização prévia e além do limite de quatro horas semanais; em IES, além do limite de quatro horas semanais; sem informação sobre o horário e número de horas; limite de horas associado ao conceito de curso breve ultrapassado<sup>49</sup>;
- Acumulação de funções não autorizada, ou não enquadrável nas exceções previstas, em entidade privada ou sem contrato<sup>50</sup>;
- Situações diversas não enquadráveis nas exceções previstas: elaboração de programas de formação; exploração de microprodução de eletricidade; gestão e atividades agrícolas; pagamento ao docente e não à IES<sup>51</sup>.

## 5.2. AS SITUAÇÕES DE VIOLAÇÃO DO REGIME TÊM VINDO A SER REGULARIZADAS

49. No decurso das auditorias do Tribunal, as IES foram diligenciando pela regularização de situações identificadas através da reposição dos valores indevidamente auferidos<sup>52</sup>.
50. Aquando da aprovação dos Relatórios, o Tribunal recomendou às IES que promovessem diligências visando a reposição das importâncias devidas nas situações, por regularizar, em que houve violação do regime<sup>53</sup>. Neste contexto, as IES têm vindo a informar sobre as reposições que, entretanto, têm sido efetuadas.
51. Importa destacar que o processo de regularização das situações foi diverso, registando-se, designadamente:
- Reposição voluntária por parte dos docentes, com ou sem plano de pagamentos<sup>54</sup>;
  - Instauração de processo disciplinar e reposição<sup>55</sup>;
  - Relevação pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior<sup>56</sup>, nos termos do artigo 39.º do RAFE<sup>57</sup>.
  - Intentadas ações declarativas de condenação em Tribunal Administrativo e Fiscal<sup>58</sup>, em caso de reiterada a intenção de não reposição.

<sup>48</sup> RA 20/2013, RA 10/2014.

<sup>49</sup> RA 14/2011, RA 10/2014, RA 1/2018, RA 11/2018, RA 14/2018, RA 5/2020.

<sup>50</sup> RA 10/2014, RA 11/2018.

<sup>51</sup> RA 1/2018, RA 14/2018, RA 5/2020.

<sup>52</sup> RA 16/2015, RA 1/2018, RA 14/2018.

<sup>53</sup> RA 13/2012, RA 10/2014, RA 16/2015, RA 1/2018, RA 11/2018, RA 14/2018, 5/2020.

<sup>54</sup> RA 1/18, RA 14/2018.

<sup>55</sup> RA 16/2015.

<sup>56</sup> Por Despacho de 14 de junho de 2019 (cfr. acompanhamento de recomendações do RA 11/2018).

<sup>57</sup> Com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro, e o valor previsto no Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (artigo 68.º, n.º 3).

<sup>58</sup> Cfr. acompanhamento de recomendações do RA 14/2018.

## 6 – CONCLUSÕES

52. O regime de dedicação exclusiva implica a renúncia ao exercício de qualquer função ou atividade remunerada, pública ou privada, e confere ao docente a percepção de uma remuneração superior em um terço à do docente em regime de tempo integral. Aquele regime, que constitui o regime-regra, abrange mais de 14 mil docentes (mais de 50% do total) em 32 IES com 169 unidades orgânicas.
53. O presente Relatório, apoiado em 18 Relatórios de Auditoria aprovados pelo Tribunal ao longo de 10 anos, sistematiza as seguintes principais observações e conclusões sobre o regime e o respetivo sistema de controlo pelas IES.

### Os normativos legais do regime de dedicação exclusiva carecem de precisão e atualização

54. O regime de dedicação exclusiva contido nos Estatutos profissionais tem sido objeto de aperfeiçoamento (o último em 2009), mas têm subsistido dúvidas a evidenciar a necessidade de as exceções legalmente previstas serem mais precisas (§§ 14-21).
55. As normas para aferir do cumprimento do regime estão estabelecidas em diploma que vigora há cerca de 40 anos e carece de ser atualizado (*e.g.* prova dos rendimentos auferidos através de declaração do imposto complementar abolido há 30 anos). A violação do regime e a não prestação de informação pelos docentes implica a reposição das importâncias recebidas e eventual responsabilidade disciplinar (§§ 22-27).

### Há cerca de uma década que os Relatórios do Tribunal mostram fragilidades nos sistemas de controlo das IES que, incapazes de prevenir, detetar e corrigir as situações de violação do regime, acentuam os riscos de ocorrência de irregularidades

56. A maioria das IES examinadas implementou sistemas de controlo que incluem procedimentos destinados a obter informação sobre os rendimentos auferidos pelos docentes (§§ 28-35).
57. Contudo, foram poucas as IES que, com sistemas de controlo eficazes, asseguraram o pleno cumprimento do regime, sendo que, a maioria, evidenciava insuficiências e deficiências (*e.g.* falta da documentação relevante e inexistência ou deficiências do respetivo exame) (§§ 36-38).
58. As dificuldades no controlo, relacionadas, sobretudo, com o acesso à documentação sobre rendimentos [nem sempre entregue pelos docentes, atento o direito à proteção de dados pessoais], foram sendo superadas, ao longo dos anos, através de pareceres solicitados para o efeito, IES a IES, não tendo aproveitado à generalidade das IES (§§ 39-42).
59. Em resultado das auditorias do Tribunal, as IES têm vindo a corrigir as fragilidades dos sistemas de controlo (§§ 43-44).

### A ineficácia dos sistemas de controlo observada é lesiva para os dinheiros públicos por não impedir a receção de remunerações indevidas nem assegurar a sua imediata reposição

60. Nos casos examinados, a maioria dos docentes observou o regime de dedicação exclusiva, mas continuam a existir, na maioria das IES, casos de violação em virtude de os sistemas de controlo não serem suficientemente eficazes na respetiva prevenção (§§ 45-46);
61. Em resultado da ineficácia dos sistemas de controlo, foram remunerados docentes por diversas atividades em violação do regime de dedicação exclusiva contido nos Estatutos (*e.g.* colaboração técnica especializada, consultoria e assessoria, sem enquadramento nas exceções previstas, ou sem autorização, ou além dos limites estabelecidos), registando-se a sua posterior regularização por diversas formas, como a reposição voluntária ou na sequência de processo disciplinar e a relevação pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (§§ 47-51).

**Apesar das múltiplas auditorias do Tribunal, as suas recomendações sobre o controlo do regime de dedicação exclusiva não tiveram efeito junto das restantes IES. Assim, importará assegurar a eficácia dos sistemas de controlo em todas as IES com vista à salvaguarda da legalidade, da integridade, da transparência e da boa gestão dos dinheiros públicos**

## 7 – RECOMENDAÇÕES

62. Em resultado das conclusões antes enunciadas, formulam-se as recomendações seguintes:
  - a) Ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior que diligencie no sentido de serem introduzidas as melhorias necessárias para colmatar as insuficiências e fragilidades identificadas no regime de dedicação exclusiva e nas normas para aferir o seu cumprimento;
  - b) Às Instituições de Ensino Superior Públicas que procedam ao controlo sistemático do regime de dedicação exclusiva, implementando sistemas de controlo assentes em critérios e procedimentos comumente reconhecidos e aceites e concretizados de modo uniforme e transversal.

## 8 – MINISTÉRIO PÚBLICO

63. Foi dada vista ao Ministério Público, 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 subseqüentes alterações.

## 9 – DECISÃO

64. Em Subsecção da 2.<sup>a</sup> Secção, os Juízes do Tribunal de Contas decidem:
- a) Aprovar o presente Relatório;
  - b) Ordenar a remessa do Relatório às entidades seguintes:
    - Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
    - Instituições de Ensino Superior Públicas;
    - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas;
    - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos;
    - Inspeção-Geral da Educação e Ciência.
  - c) Incitar os destinatários das recomendações a transmitir-lhe, no prazo de 120 dias, informação documentada sobre as medidas adotadas;
  - d) Remeter um exemplar do Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4, do artigo 29.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as subsequentes alterações;
  - e) Divulgar o Relatório no sítio do Tribunal de Contas e junto da Comunicação Social.

Tribunal de Contas, em 1 de junho de 2020

**A Juíza Conselheira Relatora,**



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

**Os Juízes Conselheiros Adjuntos,**



(José Fernandes Farinha Tavares)



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

4

## ANEXO 1 – Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas

Relatório de Auditoria (RA) n.º / Ano	Instituição de Ensino Superior
5/2011	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
14/2011	Instituto Politécnico do Porto (Serviços Centrais)
13/2012	Faculdade de Motricidade Humana da UTL
7/2013	Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa
20/2013	Instituto Politécnico de Viseu
10/2014	Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa
4/2015	Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa
16/2015	Universidade do Algarve
9/2016	Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril
15/2016	Instituto Politécnico de Setúbal
17/2016	Instituto Politécnico de Santarém
17/2017	Escola Superior Náutica Infante D. Henrique
1/2018	Escola Superior de Enfermagem de Lisboa
11/2018	Instituto Politécnico de Lisboa
13/2018	Instituto Superior de Agronomia
14/2018	Universidade de Évora
17/2019	Universidade da Beira Interior
5/2020	Universidade Aberta

Relatórios disponíveis em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Pages/RelatoriosAuditoria.aspx>.