

# Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras

---

Instituto Politécnico de Coimbra

RELATÓRIO N.º 11/2021 - ARF

2ª SECÇÃO



**TC** TRIBUNAL DE  
CONTAS

Processo n.º 16/2020 – ARF– 2ª Secção

## Apuramento de Responsabilidades Financeiras no Instituto Politécnico de Coimbra

Julho de 2021

---

## ÍNDICE

---

1. INTRODUÇÃO.....	3
1.1. ÂMBITO E OBJETIVO.....	3
1.2. LIMITES E CONDICIONANTES .....	5
1.3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	5
2. ENQUADRAMENTO DO INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA.....	5
3. DOS FACTOS.....	7
4. DO DIREITO .....	7
5. FACTOS SUPERVENIENTES .....	11
6. CONCLUSÕES.....	12
7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	12
8. DECISÃO .....	12

---

## SIGLAS

---

<b>CG</b>	Conselho de Gestão
<b>ESAC</b>	Escola Superior Agrária de Coimbra
<b>ESEC</b>	Escola Superior de Educação de Coimbra
<b>ESTeSC</b>	Escola Superior de Tecnologia da Saúde de Coimbra
<b>ESTGOH</b>	Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Oliveira do Hospital
<b>IES</b>	Instituições de Ensino Superior
<b>I&amp;D</b>	Investigação & Desenvolvimento
<b>IIA</b>	Instituto de Investigação Aplicada
<b>ISCAC</b>	Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra
<b>ISEC</b>	Instituto Superior de Engenharia de Coimbra
<b>LEO</b>	Lei de Enquadramento Orçamental
<b>RJIES</b>	Regime Jurídico das IES
<b>UOE</b>	Unidade Orgânica de Ensino
<b>UOI</b>	Unidade Orgânica de Investigação

---

## FICHA TÉCNICA

---

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

## 1. INTRODUÇÃO

---

### 1.1. ÂMBITO E OBJETIVO

1. O presente Relatório dá conta da auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras direcionada aos suplementos remuneratórios pagos a titulares de cargos de gestão no Instituto Politécnico de Coimbra (IPC), por equiparação aos previstos no respetivo Regime consagrado no Decreto-Lei n.º 388/90<sup>1</sup>, de 10 de dezembro, com vista a identificar as situações suscetíveis de configurarem a prática de infrações financeiras na sua aplicação, entre 1 de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2019.
2. O Tribunal de Contas tem vindo a identificar desconformidades na aplicação daquele Regime nas Instituições de Ensino Superior (IES), mesmo após ter condenado responsáveis na reposição de suplementos indevidos (Sentença n.º 5/2018 e Acórdão n.º 10/2018<sup>2</sup>), indiciando a possibilidade de ocorrência em mais IES com risco de prejuízo para o erário público. Com vista à sua melhor identificação, o Tribunal realizou a auditoria a que se refere o Relatório n.º 2/2021<sup>3</sup> (abrangeu 34 IES, entre 2009 e 2019), do qual se destaca:
  - a) O Regime de suplementos, mantido inalterado há trinta anos, está desatualizado face à profunda evolução das IES, nomeadamente após a publicação do atual Regime Jurídico das IES (RJIES), aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, não se coadunando sequer com alguns dos seus normativos (*e.g.* conceitos, designações e atribuições cometidas a alguns órgãos de governo e de gestão);
  - b) Ainda não foi fixado, por decreto-lei, o regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES e das suas unidades orgânicas, como previsto no artigo 107.º do RJIES;
  - c) O quadro legal vigente tem gerado dificuldades e desconformidades na aplicação do Decreto-Lei n.º 388/90, consubstanciadas na equiparação de cargos de gestão de unidades orgânicas (de investigação, de cariz administrativo e outras) aos de unidades de ensino com a atribuição de suplementos por valor superior, ou não previstos legalmente;
  - d) As situações identificadas como passíveis de desconformidade são objeto de processos autónomos de apuramento de responsabilidades financeiras, por IES;
  - e) O Tribunal recomendou ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior que:
    - Providenciasse pela fixação, por decreto-lei, do regime remuneratório dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES, em cumprimento do artigo 107.º do RJIES;
    - Caso entendesse reservar para momento ulterior a fixação deste regime remuneratório, que providenciasse pela revisão do regime de suplementos remuneratórios previsto no Decreto-

---

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

<sup>2</sup> Proferidos pela 3.ª Secção do Tribunal de Contas, em que foram condenados os responsáveis do Instituto Politécnico de Santarém na reposição das quantias autorizadas e pagas a título de suplementos remuneratórios sem enquadramento legal, por, à luz do conceito de “pagamentos indevidos”, ter ocorrido lesão para o erário público na sequência da violação das normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas (cfr. artigo 59º, nº 4, e artigo 65º, nº 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)).

<sup>3</sup> Aprovado em 28 de janeiro de 2021. Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2021/relo02-2021-2s.pdf>.

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

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

## 1.2. LIMITES E CONDICIONANTES

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

## 1.3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

12. Em cumprimento do princípio do contraditório, a Juíza Relatora determinou o envio do Relato, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo, ao IPC e a todos os intervenientes nos factos apurados. As pronúncias apresentadas no essencial alegam que:
  - (i) O IPC, no âmbito da sua autonomia regulamentar, aprovou em Conselho Geral a criação de uma Unidade Orgânica de Investigação. O Instituto de Investigação Aplicada foi expressamente previsto nos Estatutos de 2019 do IPC, que entraram em vigor a 15 de março de 2019, e os seus próprios Estatutos foram homologados já em 2020;
  - (ii) Foi pago ao Diretor do Instituto de Investigação Aplicada o suplemento remuneratório mensal de 28% da remuneração base previsto no Decreto-Lei n.º 388/90, uma vez que tal atribuição encontra respaldo na alínea d), n.º 1, do artigo 2.º, por se considerar que «(...) as funções de diretor do Instituto de Investigação Aplicada são similares às referidas na alínea c) (...)».
13. Os efeitos decorrentes das alegações deduzidas quanto às situações de eventual responsabilidade financeira identificadas no Relato ficaram, em regra, prejudicados pela publicação do Decreto-lei n.º 27/2021.

## 2. ENQUADRAMENTO DO INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA

---

14. O Instituto detém a natureza de pessoa coletiva de direito público e constitui uma instituição de ensino superior politécnico com sede em Coimbra. Os seus Estatutos foram homologados pelo Despacho normativo n.º 59-A/2008, de 19 de novembro (Estatutos de 2008) e alterados e republicados pelo Despacho normativo n.º 6/2019, de 14 de março (Estatutos de 2019).
15. De acordo com os Estatutos, o governo do Instituto é exercido pelo conselho geral, pelo presidente e pelo conselho de gestão (CG), salientando-se que:
  - a) O presidente constitui o órgão superior de governo, é transitoriamente substituído pelo vice-presidente que designar e, durante a vacatura do cargo, é substituído interinamente. Compete-lhe, nomeadamente: orientar e superintender na gestão administrativa e financeira; homologar as eleições e designações dos membros dos órgãos de gestão das unidades orgânicas com órgãos de governo próprio, e dar-lhes posse; nomear e exonerar os dirigentes das unidades

orgânicas sem órgãos de governo próprio, o administrador e demais dirigentes dos serviços; homologar os estatutos das unidades orgânicas e aprovar os regulamentos previstos na lei e nos estatutos<sup>4</sup>;

- b) O CG é composto por cinco membros: o presidente do Instituto; um vice-presidente; o administrador; dois presidentes das unidades orgânicas de ensino. Compete-lhe conduzir a gestão administrativa, patrimonial e financeira e a gestão dos recursos humanos, devendo delegar nos órgãos próprios das unidades orgânicas e nos dirigentes dos serviços centrais todas as competências consideradas necessárias a uma gestão mais eficiente<sup>5</sup>.

16. A estrutura interna do Instituto foi ajustada ao longo do tempo através dos Estatutos, sendo constituída por:

- a) Unidades Orgânicas de Ensino ou de ensino e investigação (UOE), designadas escolas, sendo que:

- São seis as UOE: Escola Superior Agrária de Coimbra (ESAC); Escola Superior de Educação de Coimbra (ESEC); Escola Superior de Tecnologia da Saúde de Coimbra (ESTeSC); Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Oliveira do Hospital (ESTGOH); Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra (ISCAC); Instituto Superior de Engenharia de Coimbra (ISEC);
- Gozam de autonomia científica, pedagógica, cultural, administrativa e disciplinar, nas suas áreas específicas de intervenção e no âmbito dos cursos em funcionamento. Os seus órgãos de governo são o conselho da UOE (antes, assembleia de representantes), o presidente, e os conselhos técnico-científico, pedagógico e administrativo<sup>6</sup>;

- b) Unidade Orgânica de Investigação (UOI), sendo que:

- Os Estatutos de 2008 previam de forma genérica unidades de investigação, tendo o conselho geral, em dezembro de 2010, aprovado a criação do Instituto de Investigação Aplicada (IIA) e, em dezembro de 2012, definido a sua missão, fins e princípios orientadores<sup>7</sup>. Em 2014 foi nomeado o seu diretor com a responsabilidade de instalar o IIA e de apresentar uma proposta de estatutos a submeter ao conselho geral<sup>8</sup>.
- O IIA foi expressamente previsto nos Estatutos de 2019, que entraram em vigor a 15 de março de 2019, e os seus próprios Estatutos foram homologados já em 2020. O IIA agrega todas as estruturas responsáveis pela realização de investigação científica do IPC e goza, nas suas áreas específicas de intervenção, de autonomia científica, administrativa e disciplinar. Os seus órgãos de governo são o diretor e os conselhos científico e administrativo<sup>9</sup>;

<sup>4</sup> Cfr. artigos 15.º, 21.º e 22.º dos Estatutos de 2008 e artigos 28.º, 34.º e 35.º dos Estatutos de 2019.

<sup>5</sup> Cfr. artigos 24.º e 25.º dos Estatutos de 2008 e artigos 37.º e 38.º dos Estatutos de 2019.

<sup>6</sup> Cfr. artigos 8.º, 29.º e 31.º dos Estatutos de 2008 e artigos 20.º, 44.º e 46.º dos Estatutos de 2019.

<sup>7</sup> Cfr. atas das reuniões do conselho geral de 17.12.2010 e de 14.12.2012. Por decisão do conselho geral, o Instituto pode propor a criação de novas unidades orgânicas (cfr. artigos 8.º, n.º 2, e 20.º, n.º 2, dos Estatutos de 2008 e de 2019, respetivamente).

<sup>8</sup> Cfr. Despacho n.º 542/2014 do Presidente do Instituto (*Diário da República*, 2ª série, n.º 7, de 10 de janeiro de 2014).

<sup>9</sup> Cfr. artigos 20.º, n.º 5, 63.º e 64.º dos Estatutos de 2019. Entretanto, pelo Despacho n.º 8067/2020 (*Diário da República*, 2ª série, n.º 161, de 19 de agosto), foram homologados os Estatutos do IIA neles se referindo que o IIA agrega todas as estruturas responsáveis pela realização de investigação científica do Instituto, promove a investigação aplicada, a transferência de



17. As UOE e o IIA dispõem de poderes para gerir, no plano financeiro, o orçamento que lhes for atribuído pelo conselho geral. Os conselhos administrativos são compostos, no caso das UOE, pelo presidente, vice-presidente e secretário (ou, caso não exista, responsável pela contabilidade/serviços financeiros) e, no caso do IIA, pelo diretor, subdiretor (ou, quando não exista, por um investigador) e responsável pelos serviços financeiros<sup>10</sup>.
18. Os conselhos administrativos detêm a capacidade para, tendo em consideração os documentos e orientações aprovadas pelo conselho geral e pelo conselho de gestão, autorizar a realização e o pagamento de despesas de funcionamento até ao limite previsto no plano de atividades e orçamento aprovado no conselho geral<sup>11</sup>.

### 3. DOS FACTOS

---

19. Com enquadramento na alínea d), n.º 1, artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, aos sucessivos titulares do cargo de diretor do IIA foi pago o suplemento remuneratório mensal de 28% da remuneração base que é atribuído ao titular do cargo de gestão de dirigente com funções similares às de diretor ou presidente do conselho diretivo de unidade estrutural equivalente a estabelecimento de ensino superior.
20. Entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2019, o IPC teve uma despesa de 36 220,53€ com o pagamento do suplemento remuneratório aos sucessivos titulares do cargo de diretor do IIA.

### 4. DO DIREITO

---

21. O Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, consagra o regime de suplementos remuneratórios para os titulares dos cargos de gestão de estabelecimentos de ensino superior que consiste numa percentagem (28%, 23% e 17%) da remuneração base mensal (Quadro 1), considerado nos subsídios de Natal e de férias e nas pensões de aposentação e cumulável<sup>12</sup>.
22. A atribuição de tais suplementos decorre do acréscimo de responsabilidade e dedicação no exercício de cargos de gestão pelos seus titulares e da necessidade de uma compensação remuneratória face ao acréscimo de esforço, de empenhamento e de sacrifício que acompanham a assunção de cargos de gestão nas IES, como reafirmado no preâmbulo do diploma.

---

conhecimento, a prestação de serviços e formação avançada, fomentando a interdisciplinaridade entre áreas do saber e a agregação de equipas, e colabora na concretização das decisões estratégicas em matéria de I&D.

<sup>10</sup> Cfr. artigo 29.º e 44.º dos Estatutos de 2008 e artigos 44.º, 61.º, 64.º e 73.º dos Estatutos de 2019.

<sup>11</sup> Cfr. artigo 45.º dos estatutos de 2008 e artigos 62.º e 74.º dos Estatutos de 2019.

<sup>12</sup> Cfr. artigo 2.º, n.º 2, e artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 388/90. O diploma foi complementado pelo Decreto-Lei n.º 65/2016, de 21 de outubro, que, pelo exercício do cargo de pró-presidente de instituto politécnico, estabelece um suplemento remuneratório, pago em 12 mensalidades, de valor correspondente a 376,47 € (cfr. artigo 3.º, n.º 2).

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

Previsão legal artigo 2.º	Descrição	% da remuneração base mensal*
nº 1, al. a) e nº 2	Pró-reitor	
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	<b>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</b>	28%
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)	
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)	23%
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	
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	17%

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

23. No entanto, o quadro institucional vigente à data da publicação do Decreto-Lei n.º 388/90 sofreu uma profunda alteração com a publicação da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que aprovou o atual RJIES, como referido no Relatório de Auditoria n.º 2/2021.
24. Desde logo, e no que respeita aos institutos politécnicos, foi alterada a forma de governo das IES, cujos órgãos de governo são agora o conselho geral, o presidente e o conselho de gestão<sup>13</sup>. As suas unidades orgânicas são, designadamente:
- Unidades de ensino ou de ensino e investigação, designadas escolas;
  - Unidades de investigação (centros, laboratórios, institutos, ou outra denominação apropriada);
  - Bibliotecas, museus e outras.
25. Com o RJIES também se clarificou o conceito de “*estabelecimento de ensino superior*” (abrange “universidade”, “faculdade”, “instituto superior”, “instituto universitário”, “instituto politécnico”, “escola superior” e outras expressões)<sup>14</sup> e ampliou-se o conceito de “*instituição de ensino superior*” (considera todas as tipologias de instituições, onde cabem, além das universidades, dos institutos universitários e dos institutos politécnicos, todas as “outras”)<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Cfr. artigo 78.º do RJIES. Não existe, por exemplo, conselho diretivo.

<sup>14</sup> Cfr. artigo 10.º, n.º 3, do RJIES. Sendo apenas admissíveis as que transmitam a ideia de nelas ser ministrado ensino superior. Os conceitos de “cargo de gestão”, “estabelecimento de ensino superior universitário não integrado em universidade”, “instituição de ensino superior” e “estabelecimento de ensino superior” constantes no Decreto-Lei n.º 388/90 decorrem das leis de autonomia das IES vigentes à época.

<sup>15</sup> Cfr. artigo 5.º do RJIES. As escolas de institutos politécnicos designam-se escolas superiores ou institutos superiores, podendo adotar outra denominação apropriada, nos termos dos estatutos da respetiva instituição (cfr. artigo 13.º, n.º 5, do RJIES).



26. Assim, apesar do RJIES assegurar às IES a diversidade de organização institucional, no quadro da sua autonomia, a possibilidade de atribuição do suplemento remuneratório fica reservada para os cargos de gestão tipificados no Decreto-Lei n.º 388/90, na sua versão original, onde não se enquadra o cargo de diretor do IIA.
27. Neste contexto, refere-se a equiparação estabelecida, de facto, pelo IPC, tanto ao nível do cargo de gestão como das unidades orgânicas (Quadro 2).

**Quadro 2 – Equiparação de cargo e unidade**

Cargo	Unidade	Normas estatutárias	Resultado
Diretor	IIA	Estatutos de 2008 (artigo 8.º, n.º 1, alínea b)): Unidades de Investigação.  Estatutos de 2019 (artigos 5.º, n.º 2; 20.º, n.º 1, alínea b) e n.º 5; 63.º a 74.º): uma UOI que é o IIA.	Diretor de escola ↓ Dirigente, com funções similares às de Diretor, presidente do conselho diretivo ou presidente da comissão instaladora em instituição de ensino superior não organizada estatutariamente em estabelecimentos (alínea d), n.º 1, artigo 2.º do DL n.º 388/90)

28. Resulta, assim, evidente que os Estatutos do IPC:
- a) Até março de 2019, os Estatutos de 2008 não previam o IIA;
  - b) Os Estatutos de 2019 qualificam o IIA como a unidade orgânica de investigação que é expressamente distinta das unidades orgânicas de ensino ou de ensino e investigação, designadas escolas;
  - c) Não contemplam qualquer equiparação entre estas unidades, nem entre os respetivos cargos de diretor.
29. Acresce que a aplicação da alínea d) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 está reservada às IES não organizadas estatutariamente em estabelecimentos, que não é, claramente, o caso do Instituto.
30. Em consequência desta interpretação do diploma, o IPC pagou aos sucessivos diretores do IIA o suplemento remuneratório mensal de 28% da remuneração base, estabelecido na alínea d), n.º 1, artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, que é atribuído ao titular do cargo de dirigente de unidade orgânica de ensino em instituição de ensino superior não organizada estatutariamente em estabelecimentos.
31. Ora, a tipificação dos destinatários dos suplementos pelo exercício das funções de gestão, que decorre da enumeração taxativa a que se refere o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, é exaustiva quanto à indicação dos titulares dos cargos que podem auferir suplementos.
32. No entanto, como se constata, o diretor do IIA não se enquadrava nesse elenco taxativo, pelo que o Decreto-Lei n.º 388/90 não constituía base legal para a atribuição de suplemento remuneratório a esse diretor.
33. Sublinha-se que, sobre este assunto, o Tribunal de Contas já se pronunciou no sentido de só poderem beneficiar de suplemento remuneratório os titulares dos cargos de gestão, expressa e taxativamente, elencados no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90. Referiu ainda que os órgãos das IES ou dos

estabelecimentos de ensino superior não dispõem de competência para atribuir suplementos remuneratórios a titulares de cargos de gestão não tipificados no Decreto-Lei n.º 388/90<sup>16</sup>.

34. Acresce que a lei constitui a única fonte dos suplementos remuneratórios, como decorre do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro<sup>17</sup> e do n.º 6 do artigo 159.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (com as alterações subsequentes)<sup>18</sup>, como também resultava do n.º 7 do artigo 73.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro<sup>19</sup>, vigentes no início do período a que respeitam os factos.
35. Assim, atento o princípio da legalidade, a previsão de atribuição desses suplementos apenas poderá decorrer da lei, não podendo, pois, os suplementos ser criados por qualquer outra via designadamente por estatutos.
36. Foi, aliás, nesse sentido, que o Tribunal de Contas se pronunciou referindo que, face ao princípio da legalidade, a previsão de atribuição dos suplementos remuneratórios apenas pode decorrer da lei, não sendo possível conferir outras regalias ou benefícios que acresçam às componentes remuneratórias previstas legalmente<sup>20</sup>.
37. Também o Tribunal Central Administrativo Norte referiu que as IES não podem desvirtuar as regras legalmente estabelecidas relativas a suplementos remuneratórios, podendo, se for caso disso, as entidades tutelares, exercer os seus poderes<sup>21</sup>.
38. Quanto, em concreto, à realização de despesas a título de suplementos remuneratórios, constata-se que não foi observado o princípio orçamental contido na alínea a) do n.º 6 do artigo 42º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto<sup>22</sup>, segundo o qual nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que sejam respeitadas as normas legais aplicáveis.

---

<sup>16</sup> Cfr. ponto 3 do sumário do Acórdão da 3ª S. do Tribunal de Contas: «3-Os conselhos de administração e de gestão das instituições de ensino superior não têm competências para atribuição (...) de suplementos remuneratórios, os quais devem estar previstos e regulamentados por lei, sendo proibida a atribuição de quaisquer outras regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório que acresçam às componentes remuneratórias previstas legalmente».

<sup>17</sup> Disciplina a atribuição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório dos titulares de órgãos de gestão dos serviços e fundos autónomos. Artigo 3.º, n.º 1: “O sistema remuneratório dos titulares de órgãos de administração ou de gestão e restante pessoal das entidades referidas no artigo anterior é composto pela remuneração principal, respetivos suplementos, prestações sociais e subsídio de refeição, desde que previstos na lei ou em instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho.”

<sup>18</sup> Artigo 159º, n.º 6: “Os suplementos remuneratórios são criados por lei, podendo ser regulamentados por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.”

<sup>19</sup> Definia e regulava os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, tendo sido revogada pela Lei 35/2014. Artigo 73.º, n.º 7 da LTFP: “Com observância do disposto nos números anteriores, os suplementos remuneratórios são criados e regulamentados por lei e ou no caso das relações jurídicas de emprego público constituídas por contrato, por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho”.

<sup>20</sup> Cfr. ponto 4 do sumário do Acórdão n.º 10/2018: “4. Em face do princípio da legalidade, a previsão de atribuição desse suplemento remuneratório também não poderá decorrer dos Estatutos (...) ou do Regulamento (...)”.

<sup>21</sup> Cfr. Acórdão de 4 de outubro de 2017: «[a] autonomia garantida às Instituições do Ensino Superior pelo Artº 11º do RJIES, não desvirtua, naturalmente, a necessidade das mesmas se conformarem com as leis da República. Com efeito, a assegurada autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado, não permite que as Instituições do Ensino Superior fixem os vencimentos, designadamente dos seus docentes, em face do que, por idêntica razão, não poderão desvirtuar as regras legalmente estabelecidas, quer face a suplementos remuneratórios, quer relativamente a horas extraordinárias, podendo, se for caso disso, as entidades tutelares, exercer os seus poderes.».

<sup>22</sup> Lei de Enquadramento Orçamental (LEO-2001), em vigor à época dos factos, com as alterações subsequentes, alínea a) do n.º 6 do artigo 42º: “nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que (...) o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis”. A LEO-2001 foi, entretanto, revogada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, entrando em vigor, a partir de 1 de abril de 2020, os seus artigos 3.º e 20.º a 76.º (cfr. alteração introduzida pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto).

39. Face ao exposto, os conselhos administrativos da ESAC e do ISEC e a comissão de gestão do IIA, todos do Instituto Politécnico de Coimbra, não podiam ter autorizado a despesa e o pagamento de suplemento remuneratório aos diretores do IIA, em consequência da equiparação que se estabeleceu entre esse cargo e o de diretor de escola.
40. Consequentemente, o pagamento de suplemento remuneratório aos diretores do IIA violava o princípio da legalidade e o princípio orçamental segundo o qual nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que sejam respeitadas as normas legais aplicáveis.
41. Em 27 de fevereiro de 2020, o Presidente do Instituto Politécnico de Coimbra determinou a suspensão do pagamento do suplemento remuneratório ao diretor do IIA<sup>23</sup>.

## 5. FACTOS SUPERVENIENTES

---

42. O Decreto-Lei n.º 27/2021, de 16 de abril, veio, entretanto, alterar o Decreto-Lei n.º 388/90 e, em relação às situações pré-existentes, consagrar uma norma transitória material (artigo 8.º). Por força desta norma, são devidos suplementos aos dirigentes de instituições de I&D, ou outras unidades orgânicas, ainda que não autónomas, quando previstas nos estatutos da IES, desde que a atribuição estivesse consagrada em regulamentação orgânica interna ou o conselho geral, ou o conselho de gestão, a tivesse considerado justificável, e aos dirigentes de outras unidades cujos objetivos, funções e dimensão tenham sido consideradas justificáveis pelos órgãos competentes mesmo sem equiparação estatutária de funções, desde a respetiva tomada de posse até 17 de abril de 2021.
43. Assim, admite-se que os pagamentos dos suplementos remuneratórios aos dirigentes autorizados pelos conselhos administrativos da ESAC e do ISEC e pela comissão de gestão do IIA possam ficar abrangidos por aquela norma, num contexto muito específico de norma transitória, uma vez que:
  - Os Estatutos de 2008 previam de forma genérica unidades de investigação;
  - O Conselho Geral, em dezembro de 2010, aprovou a criação do IIA e, em dezembro de 2012, definiu a sua missão, fins e princípios orientadores;
  - O IIA foi expressamente previsto nos Estatutos de 2019, que entraram em vigor a 15 de março de 2019, e os seus próprios Estatutos foram homologados já em 2020.
44. Neste contexto, as questões suscitadas em sede de Relato relacionadas com a legalidade dos pagamentos dos suplementos remuneratórios e o eventual indício de infrações financeiras foram afastadas pela norma transitória contida no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 27/2021.
45. Das demais alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 27/2021 destaca-se o aditamento da alínea j), ao n.º 1, e do n.º 5, ao artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, através da qual foi alargado o âmbito de aplicação do Regime de suplementos aos dirigentes de instituições de I&D ou outras unidades orgânicas da IES, ainda que não autónomas, quando previstas nos seus estatutos e o exercício das funções seja equiparado por via estatutária.
46. Com este aditamento ao Decreto-Lei n.º 388/90, apenas têm direito a suplemento remuneratório os titulares dos cargos de gestão de unidades orgânicas previstas nos estatutos da IES. Assim, com a cessação da vigência da norma transitória a 17 de abril de 2021, e tendo cessado o pagamento dos

---

<sup>23</sup> Cfr. Despacho SP/70/2020, de 27 de fevereiro.

suplementos em causa, os estatutos são a única sede para definição das unidades orgânicas que permitem a equiparação estatutária de funções para atribuição de suplementos, com óbvio respeito pelos limites definidos pelo regime jurídico das IES à criação dessas unidades.

47. Conforme acima se refere (vide parágrafos 36 e seguintes), vigora na legislação enquadradora do regime remuneratório nas entidades públicas o princípio de que os suplementos remuneratórios só podem ser atribuídos por lei. A amplitude das normas transitórias contidas no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 27/2021 contraria esse princípio e potencia riscos de grandes discrepâncias e falta de justificação e equidade nos critérios de perceção dos suplementos.
48. O teor da alínea j) introduzida no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 pelo Decreto-Lei n.º 27/2021 desvia-se igualmente do princípio de que os suplementos remuneratórios só podem ser atribuídos por lei, já que a ponderação reservada ao legislador passa a ser do domínio de cada instituição, através dos respetivos estatutos, podendo originar grandes discrepâncias na definição das unidades orgânicas e das equiparações dos respetivos dirigentes.
49. Nestas circunstâncias, o Tribunal reitera as dúvidas sobre esta matéria e, em especial sobre a solução adotada, de que podem resultar situações inopinadas e anómalas e, além do mais, discrepantes entre IES, a suscitar a necessidade de uma apreciação ulterior sobre as respetivas consequências.

## 6. CONCLUSÕES

---

50. À luz do Decreto-Lei n.º 388/90, suscitaram-se questões relacionadas com a legalidade do pagamento de suplemento remuneratório ao dirigente do Instituto de Investigação Aplicada, no montante global de 36 220,53 € (2014 a 2019), e o eventual indício de infrações financeiras. O Instituto Politécnico de Coimbra suspendeu o pagamento desse suplemento em 27 de fevereiro de 2020.
51. Mas, com a publicação do Decreto-Lei n.º 27/2021, de 16 de abril, que veio alterar o Decreto-Lei n.º 388/90 e consagrar uma norma transitória (artigo 8.º), tais questões de legalidade foram afastadas por via desta norma, desde a data da tomada de posse dos dirigentes até 17 de abril de 2021.
52. Esta conclusão não implica a legalidade da atribuição de novos suplementos remuneratórios aos cargos em causa, a qual deverá ser vista à luz do regime não transitório.

## 7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

---

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

## 8. DECISÃO

---

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

- Instituto Politécnico de Coimbra;
  - Todos os notificados em sede de contraditório;
- c) Remeter um exemplar do presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- d) Continuar o Tribunal a acompanhar a evolução das questões objeto da auditoria a que respeita o presente Relatório em termos globais;
- e) Fixar o valor dos emolumentos em 6.710,04 euros a suportar pelo Instituto Politécnico de Coimbra<sup>24</sup>;
- f) Publicar o Relatório no sítio do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, em 15 de julho de 2021.

**A Conselheira Relatora,**

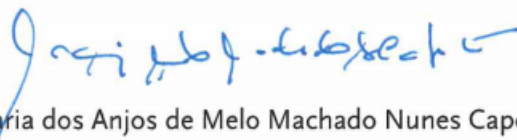


(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

**As Conselheiras Adjuntas,**



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)



(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

---

<sup>24</sup> Cfr. artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes).