

Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras

Universidade de Coimbra

RELATÓRIO N.º 6 /2022 – ARF
2ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 3/2021-ARF-2ªS.

Apuramento de Responsabilidades Financeiras na Universidade de Coimbra

Julho de 2022



ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 3 |
| 1.1. ÂMBITO E OBJETIVO | 3 |
| 1.2. LIMITES E CONDICIONANTES | 5 |
| 1.3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO | 5 |
| 2. ENQUADRAMENTO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA | 5 |
| 3. PAGAMENTO DE SUPLEMENTOS REMUNERATÓRIOS | 8 |
| 3.1 DOS FACTOS | 8 |
| 3.2 DO DIREITO | 9 |
| 3.3 FACTOS SUPERVENIENTES | 15 |
| 4. PAGAMENTOS INDEVIDOS | 17 |
| 4.1. DOS FACTOS | 17 |
| 4.2. DO DIREITO | 19 |
| 4.3. EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS | 26 |
| 5. CONCLUSÕES | 27 |
| 6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO | 27 |
| 7. DECISÃO | 27 |
| ANEXOS | 29 |

4

SIGLAS

| | |
|--------|--|
| CG | Conselho de Gestão |
| EPD | Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública |
| ICNAS | Instituto de Ciências Nucleares Aplicadas à Saúde |
| IES | Instituições de Ensino Superior |
| I&D | Investigação e Desenvolvimento |
| LEO | Lei de Enquadramento Orçamental |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| LQIP | Lei Quadro dos Institutos Públicos |
| PAP | Pedido de Autorização de Pagamento |
| RAFE | Regime da Administração Financeira do Estado |
| RCD-UC | Regulamento dos Cargos Dirigentes da Universidade de Coimbra |
| RJIES | Regime Jurídico das IES |
| SASUC | Serviços de Ação Social da Universidade de Coimbra |
| TIC-UC | Tecnologias de Informação e Comunicação da Universidade de Coimbra |
| TUJE | Tribunal Universitário Judicial Europeu |
| UC | Universidade de Coimbra |
| UECAF | Unidades de extensão cultural e de apoio à formação |

FICHA TÉCNICA

| Nome | Categoria | Qualificação Académica |
|-------------------------------------|-----------------------|---|
| Equipa de Auditoria | | |
| Helena Fragoso (a) | Inspetora | Licenciatura em Direito |
| Henrique Pousinha | Inspetor | Mestrado em Direito |
| Ana Trigo | Técnica Superior | Licenciatura Contabilidade e Adm. Pública |
| Coordenação da Equipa | | |
| Teresa Maduro (b) | Auditora-Chefe | Licenciatura em Gestão |
| Teresa Vaz Palos (c) | Auditora-Chefe | Licenciatura em Direito |
| Coordenação Geral/Supervisão | | |
| Conceição Botelho dos Santos (d) | Auditora-Coordenadora | Licenciatura em Gestão de Empresas |

(a) Até 30 de novembro de 2021; (b) Até 31 de maio de 2022; (c) Desde 1 de janeiro de 2022; (d) Até 15 de junho de 2022.

1. INTRODUÇÃO

1.1. ÂMBITO E OBJETIVO

1. O presente Relatório reporta-se a uma auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras na Universidade de Coimbra. A auditoria surge na sequência da que deu origem ao Relatório n.º 2/2021¹ e que foi direcionada aos suplementos remuneratórios pagos, entre 1 de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2019, a titulares de cargos de gestão pelas Instituições de Ensino Superior (IES), por equiparação aos previstos no Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro², com vista a identificar as situações suscetíveis de configurarem a prática de infrações financeiras.
2. Tal como foi anunciado no referido Relatório, optou-se por reservar para processos autónomos de apuramento de responsabilidades financeiras, por IES, a concreta e detalhada evidência das eventuais infrações financeiras indiciadas.
3. O Tribunal de Contas tem vindo a identificar desconformidades na aplicação daquele Regime nas IES, mesmo após ter condenado responsáveis na reposição de suplementos indevidos (Sentença n.º 5/2018 e Acórdão n.º 10/2018³), 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 (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;

¹ Aprovado em 28 de janeiro de 2021. Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2021/relo02-2021-2s.pdf>.

² Aprova o regime de suplementos para os titulares dos cargos de gestão de estabelecimentos de ensino superior.

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

9

- 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-Lei n.º 388/90 no sentido de serem ultrapassadas as desconformidades identificadas pela auditoria.
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.º1 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.º2 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 sexto e último de um conjunto de Relatórios do Tribunal de Contas (Sede), relativos a IES do Continente, sobre apuramento de responsabilidades financeiras relacionadas com o pagamento de suplementos

remuneratórios no contexto específico do Decreto-Lei n.º 388/90 antes da publicação daquele diploma⁴.

8. Em virtude da atual situação pandémica por COVID-19, os trabalhos de auditoria não tiveram a expansão usual junto da Universidade de Coimbra que, em resultado de uma análise mais aprofundada, poderiam evidenciar outras situações conexas também a suscitar a necessidade de apuramento de responsabilidades financeiras.

1.2. LIMITES E CONDICIONANTES

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

1.3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

11. Em cumprimento do princípio do contraditório, a Juíza Relatora determinou o envio do Relato, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo, ao Reitor da Universidade de Coimbra, aos Membros do Conselho de Gestão e Dirigentes intervenientes no pagamento dos suplementos remuneratórios e ao beneficiário do suplemento remuneratório relacionado com o cargo de Diretor Estratégico (Anexos 1 e 2). As alegações apresentadas encontram-se inseridas no processo de auditoria.

2. ENQUADRAMENTO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

12. A Universidade de Coimbra é uma pessoa coletiva de direito público e goza de autonomia estatutária, científica, pedagógica, cultural, patrimonial, administrativa, financeira e disciplina⁵. Os seus Estatutos foram homologados pelo Despacho Normativo n.º 43/2008, de 1 de setembro, alterados e republicados pelo Despacho Normativo n.º 8/2019, de 19 de março (doravante Estatutos).

⁴ Relatórios disponíveis em www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosApuramentoResponsabilidades/Pages/detalhe.aspx?dset=2021.

⁵ Cfr. artigos 1.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, dos Estatutos.

13. De acordo com os Estatutos, o governo da Universidade é exercido pelo Conselho Geral, pelo Reitor e pelo Conselho de Gestão (CG)⁶, salientando-se que:
- a) O Reitor é o órgão superior de governo, substituído pelo Vice-Reitor. Compete-lhe, nomeadamente: homologar os estatutos das Faculdades e das restantes unidades orgânicas; orientar e superintender na gestão administrativa e financeira da Universidade; nomear e exonerar os dirigentes das unidades orgânicas sem órgãos de governo próprio, o Administrador da Universidade e os dirigentes dos Serviços da Universidade; aprovar os regulamentos previstos na lei e nos Estatutos, sem prejuízo do poder regulamentar das unidades orgânicas no âmbito das suas competências próprias⁷;
 - b) O CG é composto pelo Reitor, que preside, um Vice-Reitor e o Administrador (pode ter até mais dois elementos designados pelo Reitor). Compete-lhe conduzir a gestão administrativa, patrimonial, financeira e dos recursos humanos da Universidade, podendo delegar nos órgãos próprios das unidades orgânicas e nos dirigentes dos serviços as competências necessárias a uma gestão descentralizada e eficiente⁸. No seu âmbito de ação e de competências, pode deliberar cometer aos seus membros o poder de gestão sobre determinadas áreas, tarefas ou matérias⁹.
14. O Senado é um órgão de natureza consultiva que coadjuva o Reitor na gestão, em especial, entre outros, no que se refere à gestão dos recursos financeiros¹⁰.
15. A Universidade organiza-se em unidades orgânicas de ensino e investigação e em unidades orgânicas de investigação e dispõe ainda de outras unidades e serviços¹¹:
- a) Unidades orgânicas de ensino e investigação¹²:
 - São 8 Faculdades¹³, o Instituto de Investigação Interdisciplinar e o Colégio das Artes;
 - Gozam de autonomia científica, pedagógica e cultural, mas não são dotadas de autonomia administrativa e financeira. Elaboram os seus próprios estatutos, sujeitos a homologação do Reitor¹⁴;
 - Os órgãos de governo das Faculdades são a Assembleia, o Diretor, o Conselho Científico e o Conselho Pedagógico. Os órgãos das demais unidades orgânicas de ensino e investigação são o Diretor, o Conselho Científico e o Conselho Pedagógico;

⁶ Cfr. artigo 36.º dos Estatutos.

⁷ Cfr. artigos 44.º, 47.º e 49.º, n.º 1, dos Estatutos.

⁸ Cfr. artigos 50.º e 51.º dos Estatutos.

⁹ Cfr. artigo 8.º do Regimento do CG, aprovado pela Deliberação n.º 407/2009 (DR, 2.ª Série, de 6 de fevereiro).

¹⁰ Cfr. artigo 52.º dos Estatutos.

¹¹ Cfr. artigos 16.º e 25.º a 30.º dos Estatutos.

¹² Cfr. artigos 9.º, n.º 3, 17.º, 56.º, e 66.º, n.º 1 dos Estatutos.

¹³ Faculdade de Letras; Faculdade de Direito; Faculdade de Medicina; Faculdade de Ciências e Tecnologia; Faculdade de Farmácia; Faculdade de Economia; Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação; Faculdade de Ciências do Desporto e Educação Física.

¹⁴ Cfr. artigo 16.º dos Estatutos.

b) Unidades orgânicas de investigação¹⁵:

- Instituto de Ciências Nucleares Aplicadas à Saúde (ICNAS)¹⁶ – tem como objetivo desenvolver novas técnicas de investigação básica e clínica, bem como prestar serviços especializados de saúde no domínio das aplicações biomédicas das radiações;
- Tribunal Universitário Judicial Europeu (TUJE)¹⁷ – tem por objetivo ajudar a melhorar o ensino do Direito e a prestação de serviços de Justiça, funcionando, sob a responsabilidade do Ministério da Justiça, como um Tribunal de 1.ª instância nos mesmos moldes dos tribunais judiciais normais;
- Gozam de autonomia científica, pedagógica e cultural, mas não são dotadas de autonomia administrativa e financeira. Os órgãos das unidades orgânicas de investigação são o Diretor e o Conselho Científico¹⁸;

c) Outras Unidades e Serviços¹⁹, essencialmente para o apoio às atividades científicas, pedagógicas, culturais, desportivas, administrativas, sociais e de relação com a comunidade, designadamente:

- Unidades de extensão cultural e de apoio à formação (UECAF) – estruturas responsáveis pela coordenação dos meios e dos recursos que gerem o espólio bibliográfico e documental, arquivístico, de museologia científica e da atividade editorial, bem como pela concretização da estratégia de coordenação definida pelos órgãos competentes da Universidade: Biblioteca Geral da Universidade de Coimbra²⁰; Arquivo da Universidade de Coimbra²¹; Imprensa da Universidade²²; Museu da Ciência da Universidade de Coimbra²³; Centro de Documentação 25 de Abril²⁴; Teatro Académico de Gil Vicente²⁵; Estádio Universitário²⁶; Jardim Botânico²⁷; Biblioteca das Ciências da Saúde²⁸;

As UECAF são dirigidas por um Diretor nomeado e exonerado pelo Reitor²⁹, coadjuvado por Subdiretor ou Diretor-Adjunto em função do regulamento orgânico de cada UECAF³⁰;

¹⁵ Cfr. artigo 18.º dos Estatutos.

¹⁶ Estatutos do ICNAS: Deliberação do Conselho Geral n.º 3063/2009, de 9 de novembro; Regulamento n.º 412/2018, de 10 de julho.

¹⁷ Estatutos do TUJE: Deliberação do Conselho Geral n.º 3061/2009, de 9 de novembro.

¹⁸ Cfr. artigo 66.º, n.º 2 dos Estatutos.

¹⁹ Cfr. artigos 25.º a 30.º dos Estatutos.

²⁰ Regulamento n.º 487/2009, de 10 de dezembro (revogado pelo Regulamento n.º 655/2020, de 13 de agosto).

²¹ Regulamento n.º 574/2010, de 2 de julho.

²² Regulamento aprovado pelas Deliberações do Senado n.ºs 57/2003, de 14 de maio, e 39/2006, de 1 de fevereiro (revogado pelo Regulamento n.º 657/2020, de 13 de agosto).

²³ Regulamento n.º 675/2020, de 17 de agosto (1.º regulamento aprovado).

²⁴ Regulamento n.º 654/2020, de 13 de agosto (1.º regulamento aprovado).

²⁵ Regulamento: aprovado pelo Despacho n.º 10018/2004, de 21 de maio; n.º 955/2016, de 20 de outubro.

²⁶ Regulamento n.º 656/2020, de 13 de agosto (1.º regulamento aprovado).

²⁷ Integrado na Faculdade de Ciências e Tecnologia e UECAF a partir de 1 de janeiro de 2015 (cfr. Deliberação 76/2015); Regulamento n.º 658/2020, de 13 de agosto (1.º regulamento aprovado).

²⁸ Regulamento n.º 856/2010, de 24 de novembro. Resultou da fusão das Bibliotecas das Faculdades de Medicina e de Farmácia.

²⁹ Cfr. artigo 26.º, n.º 2 dos Estatutos.

³⁰ e.g. Biblioteca Geral: diretor-adjunto (cfr. artigo 4.º do Regulamento n.º 487/2009; Biblioteca de Ciências: subdiretor (cfr. artigo 5.º do Regulamento n.º 856/2010).

- Administração – serviço de apoio central à governação da Universidade que organiza e dirige um centro de serviços comuns, podendo funcionar de forma descentralizada³¹.
16. Em 2003, o Senado aprovou o Regulamento dos Serviços da Estrutura Central da Universidade segundo o qual a Administração integrava o Centro de Informática coordenado por um técnico superior³². Através do Despacho n.º 11/2003, de 9 de outubro, o Reitor determinou a criação da função de Diretor Estratégico para as Tecnologias de Informação e Comunicação da Universidade de Coimbra (TIC-UC) a ser exercida por um professor doutorado, especialista nas áreas funcionais respeitantes ao Centro de Informática, para assegurar uma direção estratégica.
 17. O Diretor Estratégico tinha por missão apoiar e aconselhar a Reitoria no âmbito de projetos especiais promovidos pela Equipa Reitoral, incumbindo-lhe, em particular, assegurar a definição de orientações estratégicas, designadamente, para: coordenação, atualização e manutenção do sistema informático e de comunicações da Universidade; elaboração de um plano estratégico informático da Reitoria e acompanhamento da respetiva implementação; reformulações e atualizações da página da web da Universidade; planificação e regulação dos circuitos de informação; formação e treino dos recursos humanos³³.

3. PAGAMENTO DE SUPLEMENTOS REMUNERATÓRIOS

3.1 DOS FACTOS

18. Aos titulares dos cargos de Diretor do ICNAS, do TUJE e das UECAF foi pago o suplemento remuneratório mensal de 28% da remuneração base (cfr. artigo 2.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 388/90: devido a diretor, presidente do conselho diretivo ou presidente de comissão instaladora de estabelecimento de ensino superior).
19. Aos titulares dos cargos de Diretor-Adjunto e de Subdiretor das UECAF foi pago o suplemento remuneratório mensal de 17% da remuneração base (cfr. artigo 2.º, n.º 1, alínea g) do Decreto-Lei n.º 388/90: devido a subdiretor e vice-presidente ou vogal do conselho diretivo de estabelecimento de ensino superior).
20. A atribuição de tais suplementos teve como fundamento, em síntese, tratar-se de verdadeiras unidades orgânicas de investigação, ou unidades orgânicas autónomas (independentemente da designação adotada), o exercício do cargo constituir um

³¹ Cfr. artigo 27.º dos Estatutos. Regulamentos n.º 423/2009, de 27 de outubro (Administração) e n.º 4/2011, de 5 de janeiro (Centro de Serviços Comuns da Administração) (revogados pelo Regulamento n.º 53/2020, de 21 de janeiro).

³² Cfr. artigo 6.º, n.º 2, alínea e) e artigo 53.º, n.º 3 do Regulamento (DR, 2.ª Série, de 16 de agosto de 2003). Em 2009, foi criado o Serviço de Gestão de Sistemas e Infraestruturas de Informação e Comunicação que englobou o Centro de Informática, dirigido por um diretor de serviços (cfr. Regulamento n.º 423/2009) que se manteve com o Regulamento n.º 4/2011 (revogou o Regulamento de 2003) e com a alteração entretanto introduzida pelo Despacho n.º 10510/2020, de 28 de outubro que revogou os Regulamentos n.ºs 423/2009 e 4/2011.

³³ Apoio funcional ao desenvolvimento da atividade do Diretor Estratégico para as TIC-UC prestado pelo Centro de Informática, dependente hierarquicamente da Administração (cfr. Despacho n.º 11/2003).

verdadeiro cargo de gestão das IES e, por esse facto, constituir os respetivos titulares no direito a auferirem suplemento pelo desempenho de cargos de gestão, nos termos do Decreto-Lei n.º 388/90³⁴.

21. Ao Diretor Estratégico para as TIC-UC foi pago o suplemento remuneratório mensal de 28% da remuneração base (cfr. artigo 2.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 388/90: devido a Pró-Reitor).
22. Em relação ao Diretor Estratégico para as TIC-UC salienta-se que:
 - a) Através do Despacho n.º 11/2003, de 9 de outubro, do Reitor, foi designado um Prof. Doutor para o triénio com início na data do despacho, sendo equiparado, para efeitos remuneratórios, a Pró-Reitor;
 - b) A nomeação foi renovada, nos mesmos termos, para os dois triénios seguintes por Despachos do Reitor de 9 de outubro de 2006 e de 2009. Neste último despacho ficou determinado que a designação seria pelo período correspondente ao do mandato do Reitor;
 - c) Tendo o Reitor cessado funções em 28 de fevereiro de 2011³⁵, também cessou a designação do Diretor Estratégico e, conseqüentemente, cessaram as respetivas funções. Porém, a Universidade continuou a pagar o suplemento remuneratório ao Prof. Doutor até 31 de dezembro de 2013 (situação apreciada no ponto 4).
23. Entre 1 de janeiro de 2009 e, pelo menos, até 31 de dezembro de 2019, a Universidade teve uma despesa de 690 969,56€ com o pagamento dos suplementos remuneratórios ao Diretor do ICNAS, ao Diretor do TUJE, aos Diretores, Diretores-Adjuntos e Subdiretores das UECAF, e ao Diretor Estratégico para as TIC-UC (até 28 de fevereiro de 2011), com a discriminação seguinte:

| | |
|--|-------------|
| Diretores do ICNAS e do TUJE | 83 730,44€ |
| Diretores, Diretores-Adjuntos e Subdiretores das UECAF | 593 581,48€ |
| Diretor Estratégico para as TIC-UC, até 28 fevereiro de 2011 | 13 657,64 € |

3.2 DO DIREITO

24. O Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, que consagra o regime de suplementos remuneratórios para os titulares dos cargos de gestão de estabelecimentos de ensino superior, estabelece que o suplemento consiste numa percentagem (28%, 23% e 17%) da

³⁴ Cfr. *e-mail* da Universidade, de 19 de junho de 2020.

³⁵ Pelo Despacho n.º 3876-B/2011, publicado em 28 de fevereiro, o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior homologou a eleição do novo Reitor.

remuneração base mensal e é considerado nos subsídios de Natal e de férias e nas pensões de aposentação e cumulável³⁶.

25. 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.

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

| Previsão legal artigo 2.º | Descrição | % da remuneração base mensal* |
|---------------------------|--|-------------------------------|
| n.º 1, al. a) e n.º 2 | Pró-reitor | 28% |
| n.º 1, al. b) e n.º 2 | Presidente de estabelecimento de ensino superior universitário não integrado em universidade | |
| n.º 1, al. c) e n.º 2 | Diretor, presidente do conselho diretivo ou presidente da comissão instaladora de estabelecimento de ensino superior | |
| n.º 1, al. d) e n.º 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 | |
| n.º 1, al. e) e n.º 2 | Presidente do conselho científico de instituição ou estabelecimento de ensino superior, bem como de unidade estrutural referida na alínea d) | |
| n.º 1, al. f) e n.º 3 | Presidente do conselho pedagógico de instituição ou estabelecimento de ensino superior, bem como de unidade estrutural referida na alínea d) | 23% |
| n.º 1, al. g) e n.º 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% |
| n.º 1, al. h) e n.º 4 | Vogal de comissão instaladora de estabelecimento de ensino superior | |
| n.º 1, al. i) e n.º 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.

26. 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 Regime Jurídico das IES, como referido no Relatório n.º 2/2021.

³⁶ 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), e, entretanto, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 27/2021, de 16 de abril.

27. No que respeita às universidades e institutos universitários, foi alterada substancialmente a forma de governo das IES, cujos órgãos são agora o conselho geral, o reitor e o conselho de gestão³⁷. 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);
 - Museus e outras.
28. Com o RJIES também se clarificou o conceito de “*estabelecimento de ensino superior*” (abrange “universidade”, “faculdade”, “instituto superior”, “instituto universitário”, “escola superior” e outras expressões³⁸) e ampliou-se o conceito de “*instituição de ensino superior*” (considera todas as tipologias de instituições, onde cabem, além das universidades e dos institutos universitários, todas as “outras”)³⁹.
29. Assim, embora o RJIES assegure às IES a diversidade de organização institucional, no quadro da sua autonomia, a 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 encontram elencados, ou não estão apropriadamente posicionados, os cargos de gestão da Universidade de Coimbra atrás indicados.
30. Neste contexto, no Quadro 2 refere-se a comparação resultante da equiparação estabelecida, de facto, pela Universidade, tanto ao nível dos cargos de gestão como das unidades e serviços.

³⁷ Cfr. artigo 77.º do RJIES. O senado, por exemplo, quando previsto nos estatutos, é agora um órgão de consulta obrigatória do reitor e, portanto, sem as atribuições deliberativas de então.

³⁸ 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.

³⁹ Cfr. artigo 5.º do RJIES. As escolas de universidades designam-se faculdades ou institutos superiores, ou outra denominação apropriada, nos termos dos estatutos (cfr. artigo 13.º, n.º 4, do RJIES).

Quadro 2 – Comparação de unidades e de cargos de gestão

| Cargo | Unidade | Estatutos/Regulamentos/Despachos | Resultado | | |
|----------------------------------|-----------------|--|--|---|---|
| Diretor | ICNAS | • Estatutos: artigo 18.º, n.ºs 1 e 2: unidade orgânica de investigação; artigo 66.º, n.º 2: órgão - Diretor. | <p>Diretor de faculdade</p> <p>↓</p> <p>Diretor, presidente do conselho diretivo ou presidente de comissão instaladora de estabelecimento de ensino superior.</p> <p>(alínea c), n.º 1, artigo 2.º do DL n.º 388/90)</p> | | |
| | TUJE | • Estatutos: artigo 18.º, n.ºs 1 e 3: unidade orgânica de investigação; artigo 66.º, n.º 2: órgão - Diretor. | | | |
| | UECAF | Biblioteca Geral da Universidade de Coimbra | | • Estatutos: artigos 25.º, n.º 1, alínea a) e 26.º, n.º 1, alínea a); UECAF; artigo 26.º, n.º 2: órgão - Diretor; • Regulamento n.º 487/2009, de 10 de dezembro; artigo 4.º, n.º 3: órgão - Diretor-Adjunto. | |
| | | Arquivo da Universidade de Coimbra | | • Estatutos: artigos 25.º, n.º 1, alínea a) e 26.º, n.º 1, alínea b); UECAF; artigo 26.º, n.º 2: órgão - Diretor; • Regulamento n.º 574/2010, de 2 de julho; artigo 5.º, n.º 1: órgão - Diretor-Adjunto. | |
| | | Imprensa da Universidade | | • Estatutos: artigos 25.º, n.º 1, alínea a) e 26.º, n.º 1, alínea c); UECAF; artigo 26.º, n.º 2: órgão - Diretor; • Deliberações n.ºs 57/2003, e 39/2006, de 6 de abril; artigo 4.º, n.º 2: órgão - Diretor-Adjunto. | |
| | | Museu da Ciência da Universidade de Coimbra | | • Estatutos: artigos 25.º, n.º 1 alínea a) e 26.º, n.º 1, alínea d); UECAF; artigo 26.º, n.º 2: órgão - Diretor; • Despacho Reitoral n.º 147/2019, de 28 de junho: órgão - Diretor-Adjunto. | |
| | | Centro de Documentação 25 de Abril | | • Estatutos: artigos 25.º, n.º 1 alínea a) e 26.º, n.º 1, alínea e); UECAF; artigo 26.º, n.º 2: órgão - Diretor. | |
| | Diretor-Adjunto | Teatro Académico de Gil Vicente | | • Estatutos: artigos 25.º, n.º 1, alínea a) e 26.º, n.º 1, alínea f); UECAF; artigo 26.º, n.º 2: órgão - Diretor; • Regulamento aprovado pelo Despacho n.º 10018/2004, de 21 de maio; artigo 4.º, n.º 2: órgão - Diretores-Adjuntos. | <p>Subdiretor de faculdade</p> <p>↓</p> <p>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.</p> <p>(alínea g), n.º 1, artigo 2.º do DL n.º 388/90)</p> |
| | Subdiretor | Estádio Universitário | | • Estatutos: artigos 25.º, n.º 1, alínea a) e 26.º, n.º 1, alínea g); UECAF; artigo 26.º, n.º 2: órgão - Diretor. | |
| | | Jardim Botânico | | • Deliberação n.º 76/2015, publicada em DR, Série II, de 20 de janeiro; UECAF; • Despacho Reitoral n.º 147/2019, de 28 de junho: órgão - Diretor-Adjunto. | |
| Biblioteca das Ciências da Saúde | | • Regulamento n.º 856/2010, de 24 de novembro; artigo 1.º; UECAF; artigo 5.º, n.º 1 alínea a); órgãos - Diretor e Subdiretor. | | | |
| Reitoria | | • Despacho Reitoral n.º 11/2003, e Despachos de 2006 e de 2009, todos de 9 de outubro; Criação e renovação da função de Diretor Estratégico para as TIC-UC | | | |
| Diretor Estratégico | Reitoria | • Despacho Reitoral n.º 11/2003, e Despachos de 2006 e de 2009, todos de 9 de outubro; Criação e renovação da função de Diretor Estratégico para as TIC-UC | <p>Pró-reitor</p> <p>↓</p> <p>(alínea a), n.º 1, artigo 2.º</p> | | |

31. Resulta, assim, evidente, que os Estatutos da Universidade:

- Preveem os cargos de Diretor do ICNAS, do TUJE e da generalidade das UECAF⁴⁰, mas não contemplam qualquer equiparação entre estas unidades e as Faculdades, nem entre os respetivos cargos de diretor e o de diretor de Faculdade;
- Não preveem os cargos de Diretor Adjunto nem de Subdiretor das UECAF;
- Não preveem a função de Diretor Estratégico.

⁴⁰ Exceto Jardim Botânico e Biblioteca das Ciências da Saúde.

- Note-se, aliás, que foi já no decorrer da auditoria que foram publicados pela primeira vez regulamentos de UECAF prevendo os cargos de diretor e de diretor-adjunto e a auferir suplementos pelo exercício de cargos de gestão (e.g. Regulamento n.º 654/2020: Centro de Documentação 25 de Abril; Regulamento n.º 656/2020: Estádio Universitário; Regulamento n.º 658/2020: Jardim Botânico; Regulamento n.º 675/2020: Museu da Ciência da Universidade de Coimbra).
32. Mas a Universidade considerou o ICNAS, o TUJE e as UECAF como unidades orgânicas autónomas equiparadas a Faculdades⁴¹ e também equiparou, de facto, os cargos de Diretor do ICNAS, do TUJE e das UECAF e de Diretor-Adjunto e Subdiretor das UECAF aos previstos no Decreto-Lei n.º 388/90. Consequentemente, pagou:
- Aos Diretores do ICNAS, do TUJE e das UECAF o suplemento remuneratório mensal de 28% da remuneração base atribuído nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 388/90 a titular do cargo de diretor de estabelecimento de ensino superior;
 - Aos Diretores Adjuntos e Subdiretores das UECAF o suplemento remuneratório mensal de 17% da remuneração base atribuído nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea g) do Decreto-Lei n.º 388/90 a titular do cargo de subdiretor de estabelecimento de ensino superior.
33. O cargo de Diretor-Estratégico para as TIC-UC também não se encontra previsto nos Estatutos, mas a Universidade equiparou-o, de facto, para efeitos remuneratórios, a Pró-Reitor e, consequentemente, pagou, até 28 de fevereiro de 2011, o suplemento remuneratório mensal de 28% da remuneração base atribuído nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 388/90 a titular do cargo de Pró-Reitor.
34. 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.
35. No entanto, como se constata, os cargos de Diretor do ICNAS, do TUJE e das UECAF, de Diretor-Adjunto e Subdiretor das UECAF e de Diretor Estratégico para as TIC-UC não se enquadravam nas referidas alíneas c), g) e a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, pelo que as normas invocadas não constituíam base legal para a atribuição de suplementos remuneratórios aos mesmos.
36. 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 artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 388/90⁴². Referiu ainda que os órgãos das IES ou dos estabelecimentos de ensino superior não dispõem de

⁴¹ cfr. e-mail da Universidade, de 19 de junho de 2020.

⁴² Cfr. § 79 da Sentença n.º 5/2018 da 3ª S. do Tribunal de Contas: «(...) 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».

4

- competência para atribuir suplementos remuneratórios a titulares de cargos de gestão não tipificados no Decreto-Lei n.º 388/90⁴³.
37. Acresce que a lei constitui a única fonte dos suplementos remuneratórios, como decorre do artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro⁴⁴ e do artigo 159.º, n.º 6, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (com as alterações subsequentes)⁴⁵, como também resultava do artigo 73.º, n.º 7, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro⁴⁶, vigentes no período a que respeitam os factos.
 38. 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.
 39. 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 legalmente⁴⁷.
 40. 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 poderes⁴⁸.
 41. Quanto, em concreto, à realização de despesas a título de suplementos remuneratórios, constata-se que não foi observado o princípio orçamental contido no artigo 42.º, n.º 6, alínea a), da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental em vigor à época dos factos (LEO-2001))⁴⁹, com as alterações subsequentes, segundo o qual

⁴³ 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».

⁴⁴ 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.”

⁴⁵ Artigo 159.º, n.º 6: “Os suplementos remuneratórios são criados por lei, podendo ser regulamentados por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.”

⁴⁶ Definia e regulava os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores no exercício de 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”.

⁴⁷ 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 (...)”.

⁴⁸ 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 faça a suplementos remuneratórios, quer relativamente a horas extraordinárias, podendo, se for caso disso, as entidade tutelares, exercer os seus poderes.»

⁴⁹ 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).

nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que sejam respeitadas as normas legais aplicáveis.

42. Face ao exposto, o CG e os dirigentes da Universidade não podiam ter autorizado a despesa e o pagamento de suplemento remuneratório aos Diretores do ICNAS, do TUJE e das UECAF, aos Diretores-Adjuntos e aos Subdiretores das UECAF e ao Diretor Estratégico para as TIC-UC (até 28 de fevereiro de 2011), em consequência da interpretação de que essa atribuição teria enquadramento nas alíneas c), g) e a), n.º 1, artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 388/90, respetivamente.
43. De facto, o pagamento de suplementos remuneratórios aos Diretores do ICNAS, do TUJE e das UECAF, aos Diretores-Adjuntos e aos Subdiretores das UECAF e ao Diretor Estratégico para as TIC-UC (até 28 de fevereiro de 2011), por equiparação aos cargos tipificados no Decreto-Lei n.º 388/90, violava o princípio da legalidade e o princípio orçamental segundo o qual nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que sejam respeitadas as normas legais aplicáveis.

3.3 FACTOS SUPERVENIENTES

44. 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, n.ºs 1 e 2). 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 (n.º 1), e aos dirigentes de outras unidades cujos objetivos, funções e dimensão tenham sido consideradas justificáveis pelos órgãos competentes mesmo sem equiparação estatutária de funções (n.º 2), desde a respetiva tomada de posse até 17 de abril de 2021.
45. Assim, e ainda que à data da prática dos factos dificilmente fosse defensável a existência de cobertura legal para o pagamento dos suplementos, nos termos já expressos no ponto 3.2, ou que os seus autores pudessem prever que, futuramente, tal prática pudesse vir a ter cobertura legal, admite-se que os pagamentos dos suplementos remuneratórios aos Diretores do ICNAS, do TUJE e das UECAF, aos Diretores Adjuntos e Subdiretores das UECAF e ao Diretor Estratégico para as TIC-UC (até 28 de fevereiro de 2011), autorizados pelo CG e por dirigentes da Universidade, possam ficar abrangidos pelo n.º 2 daquela norma transitória, uma vez que estamos perante unidades cujos objetivos, funções e dimensão foram justificados pelos órgãos competentes da Universidade, num contexto muito específico de norma transitória.
46. Neste contexto, as questões suscitadas com a legalidade dos pagamentos dos suplementos remuneratórios e o eventual indício de infrações financeiras foram afastadas pela norma transitória contida no artigo 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 27/2021.
47. 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.
48. Com este aditamento ao Decreto-Lei n.º 388/90, apenas têm direito a suplemento remuneratório os titulares dos cargos de gestão de unidades orgânicas previstas nos estatutos da IES. Assim, com a cessação da vigência da norma transitória a 17 de abril de 2021, e tendo cessado o pagamento dos suplementos em causa, os estatutos são a única sede para definição das unidades orgânicas que permitem a equiparação estatutária de funções para atribuição de suplementos, com óbvio respeito pelos limites definidos pelo regime jurídico das IES à criação dessas unidades.
 49. Conforme antes se refere (§ 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.
 50. Nos casos identificados no presente Relatório, acresce à diferente natureza das unidades e dos cargos a atribuição de suplemento remuneratório a dirigente de unidade não orgânica, sem caráter executivo e que extravasa a previsão do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90 (e.g. Diretor Estratégico para as TIC-UC e dirigentes das UECAF). Ainda que o regime transitório do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 27/2021 possa ser muito flexível, estas situações dificilmente serão enquadráveis, para futuro, no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90.
 51. 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.
 52. 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.

4. PAGAMENTOS INDEVIDOS

4.1. DOS FACTOS

53. Como antes referido, ao abrigo de Despachos Reitorais de 2003, 2006 e 2009, todos de 9 de outubro, foi designado um Prof. Doutor como Diretor Estratégico para as TIC-UC, para o exercício de funções pelo período correspondente ao mandato do Reitor, sendo equiparado, para efeitos remuneratórios, a Pró-Reitor. Com tal enquadramento, foi-lhe pago o suplemento remuneratório mensal de 28% da remuneração base que é devido ao Pró-Reitor, estabelecido no artigo 2.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 388/90 (§§ 16, 17, 21 a 23).
54. Tendo o Reitor cessado funções em 28 de fevereiro de 2011, também cessou a designação do Diretor Estratégico e conseqüentemente cessaram as suas funções, como determinado no Despacho Reitoral de 9 de outubro de 2009, mas a Universidade continuou a pagar ao Prof. Doutor o suplemento remuneratório até 31 de dezembro de 2013.
55. Em informação dos serviços da Universidade, de novembro de 2013⁵⁰, referia-se que no processo individual não se encontrava integrado qualquer despacho de designação posterior e que a remuneração que lhe foi atribuída não se encontrava prevista nos Estatutos ou em qualquer diploma legal ou regulamentar, pelo que carecia de enquadramento jurídico. Propunha-se a cessação do pagamento do suplemento e a reposição dos valores indevidamente recebidos desde 1 de março de 2011, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.
56. Em dezembro de 2013 cessou o pagamento do suplemento, mas não ocorreu qualquer reposição.
57. Em 2020, já no decorrer da auditoria, foi determinada, por Despacho Reitoral de 26 de maio, a notificação do Prof. Doutor para a reposição dos valores indevidamente auferidos de 1 de março de 2011 a 31 de dezembro de 2013, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 155/92 a título de obrigação natural, concedendo-se a possibilidade de cumprimento espontâneo da dívida. A Universidade refere que, por razão que não foi possível apurar por inexistência de evidências materiais, se verificou que o pagamento do suplemento se manteve até ao final de 2013⁵¹.
58. Mas, entretanto, a Universidade veio informar que o Prof. Doutor invocou a prescrição da dívida pelo que se encontrava legalmente impedida de exigir o cumprimento judicial ou coativo da dívida prescrita. Conseqüentemente, o Reitor, por Despacho exarado a 10 de junho de 2020, determinou o arquivamento do procedimento de reposição de abonos indevidos, pela verificação da respetiva impossibilidade ou inutilidade superveniente, nos termos do artigo 95.º do Código do Procedimento Administrativo⁵².

⁵⁰ Cfr. Informação 1005/DRH/2013, de 15 de novembro, fornecido à auditoria pela Universidade por e-mail de 28 de maio de 2020.

⁵¹ Cfr. Informação I-005143/SGRH/2020, de 25 de maio.

⁵² Cfr. Ofício da Universidade n.º S-001754/2021 (e-mail de 8 de abril) e Informação n.º I-005308/SGRH/2020, de 1 de junho.



59. Assim, verificou-se que, entre 1 de março de 2011 e 31 de dezembro de 2013, a Universidade teve uma despesa de 15 857,53€ com o pagamento do suplemento remuneratório ao Prof. Doutor designado Diretor Estratégico por Despachos Reitorais, o último dos quais de 9 de outubro de 2009, apesar de já ter cessado essas funções em 28 de fevereiro de 2011.

Das alegações apresentadas em sede de contraditório, destaca-se o seguinte:

- a) A Universidade, junta documentos a título de prova documental, indica três testemunhas, uma delas o Reitor da Universidade no período entre 2011 e 2019, e menciona o seguinte:
- i. Que "(...) *são compreensíveis as conclusões do Relato, nos termos e com os fundamentos em que as mesmas assentam, particularmente se tomarmos em consideração apenas a informação de que o Tribunal dispunha.*";
 - ii. Que não se pode deixar de ter em consideração toda a factualidade apurada, pelo que, nesta fase, junta factualidade que, no seu entender, "(...) *determinará a alteração das conclusões firmadas*".
 - iii. Que a Informação 1005/DRH/2013, de 15 de novembro, que sustenta a falta de suporte legal dos pagamentos, é um mero rascunho e que não foi possível localizar o despacho final;
 - iv. Que "(...), *além dos testemunhos do próprio Prof. Doutor (...) e do então Reitor em funções – que poderão ser de indispensável utilidade para que o TdC possa aceder à informação factual que conduzirá à verdade material neste processo –, dispõe a UC dos documentos que comprovam definitivamente o efetivo exercício de funções como DE após a data de 28 de fevereiro de 2011 e, pelo menos, até à data de 31 de dezembro de 2013*";
 - v. Que (...) o Prof. Doutor (...) *exerceu as funções de DE e exerceu-as efetivamente, pelo menos, até ao dia 31 de dezembro de 2013*, "(...) *não se verificando, por isso, a existência de qualquer pagamento indevido*";
- b) O Reitor da Universidade no período entre 1 de março de 2011 e 28 de fevereiro de 2019, em funções à data dos factos, veio alegar o seguinte:
- i. Não foi possível encontrar o despacho formal de designação do DETIC-UC, pois "*lamentavelmente ter-se-á extraviado*";
 - ii. Na sua "(...) *qualidade de Reitor, com funções iniciadas precisamente a 1 de março de 2011, logo lhe solicitei que se mantivesse em funções sem qualquer interrupção, até indicação em contrário (...), pedido que consistentemente fiz a todos os detentores de cargos de designação reitoral para que não houvesse ruturas de funcionamento.*"
 - iii. Que o "(...) *exercício efetivo de funções no período em apreço teve muitas manifestações práticas. O DETIC-UC manteve uma presença muito regular nos serviços de informática da UC (vários dias por semana), onde interagiu quotidianamente na qualidade de DETIC com os diversos funcionários dos serviços à data, como qualquer um deles poderá testemunhar, em particular o seu dirigente à altura (...)*";
 - iv. Que participou "(...) *nessa qualidade em inúmeras reuniões com outros setores da UC, e com instituições de fora da UC*";
 - v. Que encontrou inúmeras notas relativas a reuniões ocorridas entre ambos, no ano de 2013 (a 2013/01/02, 2013/06/18, 2013/07/17 e 2013/07/25);
 - vi. Que o Prof. Doutor teve reuniões "(...) *com o Vice-Reitor com o pelouro da área (...). Elaborou diversas candidaturas a financiamento, que trouxeram para a UC vários milhões de euros de financiamento, como sucintamente é referido na troca de mensagens contida no Anexo 1, e na execução de diversos desses projetos, no âmbito dos quais interveio formalmente na sua qualidade de DETIC-UC*";
 - vii. Que na troca de mensagens com o Prof. Doutor, no dia 26 de dezembro de 2015, é feito o pedido formal de cessação de funções, e que deu o seu acordo ao término das funções de DETIC no final de 2015;
 - viii. Que na troca de mensagens, no início de janeiro de 2016, é proposta a substituição do Prof. Doutor, como DETIC, para efeitos da execução do projeto UC-Voice;
 - ix. Que "*O fim de funções com DETIC ocorreu apenas no final de 2015, embora o pagamento do suplemento remuneratório apenas tenha sido feito até ao final de 2013, como o relatório menciona. Tal resultou de um acordo entre as partes, pois foram por essa altura levantadas algumas dúvidas quanto ao enquadramento legal do suplemento (...) levantadas em resultado do regular escrutínio sobre a atividade da UC e, embora a análise não fosse conclusiva, entendeu-se, por prudência, não manter o pagamento.*"

- c) O Prof. Doutor alega ter exercido aquelas funções até 31 de dezembro de 2015, junta como prova o e-mail datado de 26 de dezembro de 2015, em que solicitou a cessação das suas funções ao então Reitor, e que a circunstância de não ter sido encontrado o despacho de nomeação lhe é totalmente alheia.
- d) Nas demais pronúncias apresentadas afirma-se que ocorreu "(...) o pagamento da devida compensação ao Diretor Estratégico das TIC-UC, pelo efectivo exercício das funções para que foi nomeado" e menciona-se que existem "(...) evidências do seu trabalho, de reuniões de trabalho havidas com os órgãos de governo e do momento real da cessação da atividade, aprovada pela troca de mensagens entre o Reitor de então e o DETI".

Face ao alegado, o Tribunal sublinha que, no âmbito dos trabalhos de auditoria, foi solicitada informação, em diversos momentos⁵³, sobre o exercício de funções e remunerações do Prof. Doutor, considerando a informação prestada pela Universidade de que, no período de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2013, não existia enquadramento legal para os pagamentos que lhe foram efetuados. Em momento algum, a Universidade informou que o Prof. Doutor tinha exercido as funções de DETIC-UC no período referido. Agora, em sede de contraditório, alega-se que, afinal, o Prof. Doutor exerceu funções até dezembro de 2015, mas que só recebeu suplementos remuneratórios até dezembro de 2013 e que a informação que a própria Universidade forneceu ao Tribunal não é fidedigna.

Face às omissões, divergências e contradições verificadas entre a informação prestada a este Tribunal no âmbito da execução dos trabalhos de auditoria e a prestada em sede de contraditório, não fica inequivocamente demonstrado que o Prof. Doutor se encontrava efetivamente em desempenho de funções no período compreendido entre 1 de março de 2011 e 31 de dezembro de 2013, razão pela qual se mantém as observações de auditoria.

4.2. DO DIREITO

- 60. As IES, como a Universidade de Coimbra, são, no quadro do princípio da autonomia constitucionalmente reconhecido (artigo 76.º, n.º 2, da CRP), pessoas coletivas de direito público e gozam de autonomia estatutária, científica, pedagógica, cultural, patrimonial, administrativa, financeira e disciplinar, como estabelecido no RJIES (artigos 9.º, n.º 6, e 11.º, n.º 1) e nos Estatutos. Os Estatutos das IES, como os da Universidade, enunciam a missão, os objetivos pedagógicos e científicos, concretizam a autonomia, definem a estrutura orgânica e contêm as normas fundamentais da organização interna e do seu funcionamento (artigos 11.º, n.º 4, e 67.º, n.º 1, do RJIES).
- 61. Da legislação pertinente aplicável às IES, como à Universidade, relevam a legislação orçamental, designadamente a LEO, mas também a Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (Lei Quadro dos Institutos Públicos (LQIP⁵⁴)), e o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE)), com as alterações subsequentes, por força do estipulado no RJIES:
 - Artigo 9.º, n.º 2: as IES estão sujeitas ao regime aplicável às demais pessoas coletivas de direito público de natureza administrativa, designadamente à LQIP que vale como direito subsidiário naquilo que não for incompatível com as disposições do RJIES;

⁵³ Cfr. Tribunal de Contas, e-mails de 29 de abril de 2020, de 1 de julho de 2020 e de 16 de março de 2021 e respostas da Universidade por e-mails de 28 e 29 de maio de 2020, de 19 de junho de 2020 e de 8 de abril de 2021.

⁵⁴ As IES gozam de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade (cfr. artigo 48.º da LQIP).

φ

- Artigo 95.º, n.º 1: compete ao CG conduzir a gestão administrativa, patrimonial e financeira da instituição, sendo-lhe aplicável a legislação em vigor para os organismos públicos dotados de autonomia administrativa;
 - Artigo 111.º, n.º 2, alínea d): no âmbito da autonomia financeira de que dispõem, autorizam despesas e efetuam pagamentos.
62. Da conjugação do disposto do artigo 48.º, n.º 1, alínea a), da LQIP, com os artigos 9.º, n.º 2, 11.º, n.º 1, 95.º, n.º 1 e 111.º, n.º 2, alínea d), todos do RJIES, resulta, face ao regime especial de que gozam as universidades enquanto institutos públicos e à autonomia financeira de que dispõem, que cabe ao CG, enquanto órgão com competência para conduzir a gestão financeira da Universidade, autorizar despesas e efetuar pagamentos. Ainda, nos termos do disposto artigo 95.º, n.º 3, do RJIES, conjugado com o disposto no artigo 29.º, n.º 1, do RAFE, no que respeita à autorização de pagamentos, tal competência pode ser delegada nos órgãos próprios das unidades orgânicas e nos dirigentes as competências consideradas necessárias a uma gestão mais eficiente.
63. Com efeito, neste contexto normativo, os Estatutos da Universidade estabelecem, no artigo 51.º, que compete ao CG conduzir a gestão administrativa, patrimonial, financeira, podendo delegar nos órgãos próprios das unidades orgânicas e nos dirigentes dos serviços as competências necessárias a uma gestão descentralizada e eficiente. Por seu turno, o Regimento do CG, no seu artigo 8.º, estabelece que, no seu âmbito de ação e de competências, o CG pode deliberar cometer aos seus membros o poder de gestão sobre determinadas áreas, tarefas ou matérias (§13).
64. Na situação em apreço, tiveram intervenção os membros do CG e os dirigentes titulares de cargos de direção intermédia de 1.º e de 2.º grau, aos quais se aplica o Regulamento dos Cargos Dirigentes da Universidade de Coimbra (RCD-UC)⁵⁵ e, por remissão deste, a Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro (Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública (EPD)). O RCD-UC estabelece, designadamente, que os titulares dos cargos dirigentes desenvolvem a sua atividade de harmonia com os princípios enunciados no EPD e exercem, ainda, todas as competências específicas que lhe forem conferidas por lei, pelos Estatutos ou pelos regulamentos, bem como as que lhe forem delegadas ou subdelegadas pelo respetivo superior hierárquico.
65. Assim, na Universidade de Coimbra, por força do artigo 95, n.º 1, do RJIES, do artigo 51.º dos seus Estatutos e do artigo 29.º, n.º 1, do RAFE, a competência para autorizar pagamentos é do CG, sem prejuízo de delegação e de subdelegação de competências.

Pagamento do suplemento remuneratório sem suporte legal

66. Como referido, a eventual ilegalidade do pagamento do suplemento remuneratório ao Prof. Doutor pelo exercício de funções de Diretor Estratégico para as TIC-UC foi afastada por força da disposição transitória contida no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 27/2021 que veio alterar o Decreto-Lei n.º 388/90, aplicável desde a data da sua tomada de posse até à

⁵⁵ Regulamento n.º 11/2011, de 7 de janeiro, alterado pelos Despachos n.ºs 10569/2012, de 6 de agosto e 13731/2013, de 28 de outubro.

cessação das respetivas funções em 28 de fevereiro de 2011, atento o determinado no Despacho do Reitor de 9 de outubro 2009 (ponto 3.3).

67. Porém, há a considerar que foi processado e pago ao Prof. Doutor, entre 1 de março de 2011 e 31 de dezembro de 2013 (dois anos e 10 meses), o suplemento remuneratório de 28% da remuneração base que é devido a Pró-Reitor, estabelecido na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, quando já não estava designado como Diretor Estratégico e havia cessado o exercício dessas funções. Assim, o Decreto-Lei n.º 388/90, aplicável aos titulares dos cargos de gestão por força do artigo 1.º, não podia ser invocado como a base legal para a atribuição do suplemento, nem se conhece qualquer outra norma legal que o permita.
68. Consequentemente, o pagamento de suplemento remuneratório ao Prof. Doutor entre 1 de março de 2011 e 31 de dezembro de 2013 carecia de suporte legal, pelo que foi violado o disposto no artigo 42º, n.º 6, alínea a) da LEO-2001⁵⁶, segundo o qual nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que sejam respeitadas as normas legais aplicáveis, assim como foram violados os artigos 22.º e 29.º do RAFE⁵⁷, segundo os quais a autorização de despesas fica sujeita à verificação de conformidade legal a que se segue a apropriada autorização de pagamento.

Intervenientes no pagamento do suplemento remuneratório

69. Como serviço de apoio central à governação da Universidade, releva a Administração, dirigida pelo Administrador, que integra um Centro de Serviços Comuns composto por um conjunto de serviços, entre eles o Serviço de Gestão Financeira que integra Divisão de Contabilidade Financeira à qual incumbe proceder à liquidação dos processos de despesa e submetê-los a autorização de pagamento, à luz do Regulamento da Administração da Universidade e do Regulamento do Centro de Serviços Comuns da Administração da Universidade de Coimbra⁵⁸.
70. O Serviço de Gestão Financeira e as suas Divisões são dirigidos, respetivamente, por um Diretor de Serviços (cargo de direção intermédia de 1.º grau) e por Chefes de Divisão (cargos de direção intermédia de 2.º grau) aos quais se aplicam os Estatutos, o RCD-UC e o EPD e que exercem ainda as competências que lhes forem delegadas ou subdelegadas. Sublinha-se que dos Regulamentos da Administração, do RCD-UC e do EPD não resulta a atribuição de competências próprias a dirigentes intermédios para autorizar o pagamento de despesas.

⁵⁶ Cfr. artigo 42º, n.º 6, alínea a): Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis.

⁵⁷ Cfr. artigo 22.º, n.º 1: A autorização de despesas fica sujeita à verificação do requisito de conformidade legal; n.º 2: Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa; artigo 29.º, n.º 1: A autorização e a emissão dos meios de pagamento competem ao dirigente do serviço ou organismo, com possibilidade de as delegar e subdelegar.

⁵⁸ Respetivamente, Regulamento n.º 423/2009, de 27 de outubro, alterado, designadamente à data dos factos, pelos Despachos n.ºs 10570/2012, de 6 de agosto, 6520/2013, de 20 de maio, e 1649/2013, de 18 de dezembro, e Regulamento n.º 4/2011, de 5 de janeiro, artigo 14.º, alínea c), alterado pelos Despachos n.ºs 10571/2012, 6521/2013 e 16420/2013 [Regulamentos entretanto revogados pelo Regulamento n.º 53/2020, de 21 de janeiro].

71. Com relevância para a autorização de pagamentos de suplementos ao Prof. Doutor, entre 1 de março de 2011 e 31 de dezembro de 2013, constatou-se que:
- O CG delegou competências nos Administradores, com possibilidade de subdelegação nos dirigentes da administração, para “*Autorizar o pagamento de todas as despesas devidamente autorizadas*”⁵⁹;
 - Por sua vez, os Administradores subdelegaram as competências no Diretor do Serviço de Gestão Financeira, mas sem possibilidade de subdelegação, para “*Autorizar o pagamento de todas as despesas devidamente autorizadas*”⁶⁰.
72. Neste contexto, constatou-se que as autorizações mensais de pagamento foram subscritas pelos dirigentes seguintes:
- Chefe da Divisão de Contabilidade Financeira, de forma continuada, em 2011 (exceto outubro). Porém, observou-se que a Chefe de Divisão não consta, como subdelegada, no despacho de subdelegação de competências da Administradora, nem em qualquer outro instrumento de delegação de competências;
 - Diretor do Serviço de Gestão Financeira, em outubro de 2011 e, de forma continuada, em 2012 e 2013 (exceto agosto), ao abrigo das competências subdelegadas pelos Administradores, incluindo ratificação de atos;
 - Chefe da Divisão de Orçamento e Conta, em agosto de 2013, na qualidade de substituto legal do Diretor do Serviço de Gestão Financeira⁶¹.
73. No que respeita à autorização de pagamentos pela Chefe da Divisão de Contabilidade Financeira sem dispor da apropriada competência, a Universidade informou⁶² que:

⁵⁹-Cfr. n.º 2, alínea d) da Deliberação do CG n.º 1546/2011, de 5 de setembro, com efeitos a 1 de março; n.º 2, alínea d) da Deliberação do CG n.º 771/2012, de 6 de junho, com efeitos a 11 de maio.

⁶⁰ Cfr. n.º 2, alínea b) do Despacho n.º 2172/2012 da Administradora, de 14 de fevereiro, com ratificação de atos praticados desde 5 de setembro de 2011; n.º 2, alínea a) do Despacho n.º 8680/2012 do Administrador, de 28 de junho, com ratificação de atos praticados desde 11 de maio.

⁶¹ A Universidade, pelo ofício S-002360/2021 (*e-mail* de 15 de maio), informou que: i) A assinatura da Autorização de Pagamento pelo dirigente encontra-se legalmente amparada e justificada, por força da aplicação do regime jurídico-administrativo da substituição na data da sua assinatura, no artigo 41.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro (atualmente previsto no artigo 42.º do novo CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro), que, sob a epígrafe “*Substituição*”, refere que “*nos casos de ausência, falta ou impedimento do titular do cargo, a sua substituição cabe ao substituto designado na lei*” (n.º 1) ou, na falta desta designação, “*(...) a substituição cabe ao inferior hierárquico imediato, mais antigo, do titular a substituir*” (n.º 2), abrangendo esta substituição “*os poderes delegados ou subdelegados no substituído*” (n.º 3); ii) Com efeito, o então Diretor do Serviço de Gestão Financeira no qual se encontrava delegada a competência para “*autorizar o pagamento de todas as despesas devidamente autorizadas*” esteve ausente, por motivo de férias, no período de 05/08/2013 a 30/08/2013, tendo designado como seu suplente ou substituto o Chefe da Divisão de Orçamento e Conta para que assegurasse a plena continuidade dos serviços públicos, o que efetivamente aconteceu; iii) A suplência (ou, na redação do CPA de 1991, a “*substituição*”) porque constitui uma forma de substituição *ex lege* ou *ope legis*, que decorre, de forma expressa, do artigo 41.º CPA de 1991, constituindo um garante do princípio da continuidade dos serviços públicos e, por esse facto, um mecanismo legal de carácter vinculado ou necessário, não carece a sua concretização ou aplicação da mediação de qualquer ato formal de nomeação ou substituição, produzindo efeitos de forma automática, logo que estejam verificados os pressupostos da sua aplicação, como aconteceu no caso concreto.

⁶² Cfr. Ofício da Universidade S-002360/2021 (*e-mail* de 15 de maio).

- a) Não se localizaram atas do CG, ou despachos/deliberações de delegação ou subdelegação da competência em causa à dirigente ou quaisquer atos de ratificação da assinatura das autorizações mensais de pagamento de 2011;
- b) Apenas se localizou a Deliberação n.º 478/2012 do CG, de 16 de março, em que se procedeu à ratificação dos atos de autorização de pagamento de todas as despesas devidamente autorizadas, praticados pelo Diretor do Serviço de Gestão Financeira, entre 1 de março e 5 de setembro de 2011 e supõe-se que a ausência de menção, nessa deliberação, aos atos praticados pela dirigente em causa, seja devida a lapso. Com efeito, o procedimento implementado consistia em haver atos de ratificação-confirmação de pagamentos por parte do CG (*e.g.* praticados ao abrigo do n.º 2 da Deliberação n.º 410/2009, de 6 de fevereiro);
- c) Terá sido na convicção da continuidade desse procedimento, e na convicção de que era indispensável ao normal funcionamento da Universidade, que a dirigente em causa assinou as autorizações mensais de pagamento em 2011. Paralelamente, com a mudança da equipa reitoral em 1 de março de 2011, e a mudança de CG, aliada à reorganização então em curso decorrente da criação do Centro de Serviços Comuns, foi necessário reajustar sistemas e estabilizar procedimentos e rotinas administrativo-financeiras, circunstâncias que poderão ter contribuído para que, fruto dessa etapa de alguma instabilidade, a ratificação pelo CG não tenha ocorrido de imediato, acabando, inadvertidamente, por não se concretizar.
74. Face ao informado pela Universidade, e tendo em conta que a auditoria abrangeu o período de 2009 a 2019, cumpre referir que se observou:
- a) A prática recorrente de, por deliberação/despacho de delegação/subdelegação de competências, os delegantes/subdelegantes ratificarem, do mesmo passo, os atos praticados pelos delegados/subdelegados⁶³. Nos anos relevantes de 2011 a 2013, destaca-se, em especial, o desfasamento temporal registado desde a tomada da deliberação de delegação de competências até a publicação em Diário da República, como requisito de eficácia⁶⁴ do subsequente despacho de subdelegação de competências pertinente (*e.g.* entre a Deliberação n.º 1546/2011, tomada em 30 de maio, e o Despacho 2172/2012, publicado em 14 de fevereiro, decorreu quase um ano)⁶⁵;

⁶³ A Deliberação n.º 410/2009 a que alude a Universidade, tem uma particular amplitude uma vez que o CG: 1) Cometeu ao Vice-Reitor poderes para autorizar a realização de despesas que não tivessem sido ou que viessem ser delegadas nos dirigentes das diversas unidades bem como autorizou o seu pagamento, sendo estas autorizações submetidas a posterior ratificação do CG; 2 - Cometeu a qualquer dos membros os poderes para a prática dos atos de gestão corrente necessários ao normal funcionamento da atividade administrativo-financeira da Universidade.

⁶⁴ Cfr. artigo 130.º, n.º 2, conjugado com o artigo 37.º, n.º 2, ambos do CPA vigente à data dos factos.

⁶⁵ Pela Deliberação n.º 1546/2011, tomada na reunião de 30 de maio, de 5 de setembro, o CG delegou na Administradora competência para autorizar pagamentos e ratificou os atos praticados desde 1 de março de 2011. Subsequentemente, esta dirigente, pelo Despacho n.º 2172/2012, de 14 de fevereiro, subdelegou as competências no Diretor do Serviço de Gestão Financeira e ratificou os atos praticados desde 5 de setembro de 2011 (abrangeu as autorizações de outubro de 2011 e janeiro de 2012).

4

- b) Uma evolução nos documentos de autorização de pagamento de remunerações, que incluem os suplementos, designadamente ao nível da designação (de Autorização de Pagamento a Pedido de Autorização de Pagamento (PAP)), do conteúdo, dos campos considerados (verificação, controlo preventivo, autorização, pagamento) e dos respetivos subscritores (CG, Vice-Reitor, dirigentes intermédios) com responsáveis diferentes para a respetiva validação⁶⁶. Destaca-se que:
- A subscrição do campo relativo ao controlo preventivo do processo de despesa que integra o PAP distribuiu-se, em regra, por dois responsáveis em cada ano. Nos anos relevantes de 2011 a 2013, foram três os intervenientes no controlo;
 - Nos PAP não são identificáveis nominalmente os beneficiários (apenas montantes globais por centro e item financeiro e fundo), cabendo ao Serviço de Gestão de Recursos Humanos o processamento de remunerações⁶⁷;
 - A partir de 2011, inclusive, os campos relativos ao controlo preventivo do processo de despesa e à autorização de pagamento não comportavam qualquer pré-identificação do cargo dos subscritores responsáveis. Contudo, a partir de meados de 2012 e até 2015, a par das assinaturas passou a constar um carimbo [ou menção] alusivo à delegação/subdelegação de competências para a autorização;
 - Os PAP em 2011 e 2013 tinham os campos do controlo preventivo do processo de despesa subscritos, conferindo-lhes validade.
75. A situação concreta relatada mostra fragilidades no sistema de gestão e controlo das remunerações (suplementos incluídos) processadas e pagas, relacionadas com o deficiente controlo preventivo do processo de despesa ao nível da Direção do Serviço de Gestão de Recursos Humanos (processamento de remunerações, incluindo suplementos)

Pela Deliberação n.º 478/2012, de 28 de março, o CG ratificou os atos praticados pelo Diretor do Serviço de Gestão Financeira entre 1 de março e 5 de setembro de 2011.

Pela Deliberação n.º 771/2012, de 6 de junho, o CG delegou competências no Administrador para autorizar pagamentos e ratificou os atos praticados desde 11 de maio de 2012. Subsequentemente, este dirigente, pelo Despacho n.º 8680/2012, de 28 de junho, subdelegou as competências no Diretor do Serviço de Gestão Financeira e ratificou os atos praticados desde 11 de maio de 2012 (abrangeu a autorização de maio de 2012).

⁶⁶ *Designação dos documentos:* 2009-2010 - "Autorização de Pagamento"; a partir de 2011 - "Pedido de Autorização de Pagamento".

Conteúdo: 2009-2010 - identificação numérica da unidade orgânica e, dentro desta, das rubricas económicas; a partir de 2011 - identificação dos Centros Financeiros e das rubricas económicas, com as faculdades e departamentos identificáveis, mas não os beneficiários.

Campos de controlo e autorização dos documentos: 2009-2010 - 3 campos: "Verificação" (assinaturas: "Responsável da Contabilidade" e "Chefe de Divisão"); "Autorização" (assinaturas: "Conselho Diretivo/Diretor" e "Conselho de Gestão"); "Foi paga a importância autorizada" (assinatura: "Responsável da Tesouraria"); 2011 a janeiro de 2013 - 3 campos: "Foi efetuado o controlo preventivo do processo de despesa que integra o PAP" (sem identificação do cargo do subscritor); "Autorização de pagamento" (sem identificação do cargo do subscritor); "Foi paga a importância autorizada (tesouraria)"; fevereiro de 2013 a dezembro de 2019 - 2 campos: saiu o campo da Tesouraria e os 2 que permaneceram mantiveram a designação e conteúdo anterior.

Subscrição das autorizações de pagamento: 2009 - autorização pelo CG nas suas reuniões mensais; 2010 - Vice-Reitor; 2011 - Chefe de Divisão de Contabilidade Financeira; 2012 a 2018 - Diretor(a) do Serviço de Gestão Financeira ou Chefe de Divisão enquanto substituto legal; 2019 (com nova equipa reitoral) - membro do CG e Diretora do Serviço de Gestão Financeira ou substituto legal.

⁶⁷ Os montantes constantes dos PAP resultam de listagem extraída do sistema de informação, nominal por funcionário, que inclui as rubricas e classificações financeiras que, posteriormente resultam nos montantes globais processados nos serviços financeiros e inscritos nos PAP.

e/ou da Direção do Serviço de Gestão Financeira (liquidação dos processos de despesa e submissão a autorização de pagamento). Também mostra que a prática recorrente de ratificação, por vezes largamente desfasada no tempo, dos atos praticados pelos delegados e subdelegados, num ambiente com fragilidades no sistema de gestão e controlo, não contribuiu para uma atuação tempestiva e corretiva que se impunha e permitiu que os pagamentos sem suporte legal perdurassem por dois anos e 10 meses.

A este propósito, enfatiza-se que o Tribunal de Contas, no Relatório n.º 7/2009-2ª S., de 5 de março, já havia recomendado à Universidade de Coimbra o reforço do sistema de controlo interno que garantisse, designadamente, a legalidade e regularidade das operações⁶⁸.

76. De todo o modo, o Diretor do Serviço de Gestão Financeira e o Chefe da Divisão de Orçamento e Conta autorizaram pagamentos indevidos. Com efeito, autorizaram o pagamento de despesas relativas ao suplemento remuneratório ao Prof. Doutor pelo exercício de funções de Diretor Estratégico para as TIC-UC que, afinal, não tinham qualquer suporte legal nem estavam sequer autorizadas porquanto, de acordo com Despacho do Reitor de 9 de outubro 2009, já tinha sessado as funções em 28 de fevereiro de 2011. Acresce que a Chefe da Divisão de Contabilidade Financeira também autorizou o pagamento do suplemento sem, além do mais, dispor de qualquer competência para o efeito.
77. O exposto indicia, assim, existirem falhas no exercício das competências de gestão pelos membros do CG, previstas no artigo 51.º dos Estatutos da Universidade e no artigo 5.º do Regimento do CG.
78. O exposto também indicia existirem falhas no exercício das competências pelo Diretor do Serviço de Gestão Financeira, pelo Chefe da Divisão de Orçamento e Conta e pela Chefe da Divisão de Contabilidade Financeira, previstas nos Regulamentos da Administração (artigo 8.º, n.º2) e do Centro de Serviços Comuns (artigos 13.º, 14.º e 16.º), no RCD-UC (artigos 4.º e 5.º) e, ainda, por remissão, no EPD (artigo 8.º, n.º 1, alíneas b), c) e d)⁶⁹, e n.º 2, alínea a)⁷⁰, quanto ao Diretor de Serviços e aos Chefes de Divisão, respetivamente).
79. Tendo por referência o período em apreço, os montantes correspondentes às autorizações de pagamento, por responsável, encontram-se detalhados no Anexo 2.

⁶⁸ Crf. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2009/relo07-2009-2s.pdf>.

⁶⁹ EPD, artigo 8.º, n.º 1: Compete aos titulares de cargos de direção intermédia de 1.º grau: b) Orientar, controlar e avaliar o desempenho e a eficiência dos serviços dependentes, com vista à execução dos planos de atividades e à prossecução dos resultados obtidos e a alcançar; c) Garantir a coordenação das atividades e a qualidade técnica da prestação dos serviços na sua dependência; d) Gerir com rigor e eficiência os recursos humanos, patrimoniais e tecnológicos afetos à sua unidade orgânica, otimizando os meios e adotando medidas que permitam simplificar e acelerar procedimentos e promover a aproximação à sociedade e a outros serviços públicos.

⁷⁰ EPD, artigo 8.º, n.º 2: Compete aos titulares dos cargos de direção intermédia de 2.º grau: a) Assegurar a qualidade técnica do trabalho produzido na sua unidade orgânica e garantir o cumprimento dos prazos adequados à eficaz prestação do serviço, tendo em conta a satisfação do interesse dos destinatários.

4.3. EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

80. O pagamento do suplemento remuneratório ao Prof. Doutor, entre 1 de março de 2011 e 31 de dezembro de 2013, não é enquadrável no disposto nos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, contrariando o estipulado no artigo 42.º, n.º 6, alínea a) da LEO-2001 e nos artigos 22.º e 29.º do RAFE, pelo que consubstancia pagamentos indevidos causadores de dano ao erário público no montante de 15 857,53€.
81. A violação das citadas normas legais seria suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)). Acresce que, como referido, a situação descrita, por revelar fragilidades no sistema de gestão e controlo interno que persistiram mesmo após a aludida recomendação do Tribunal de Contas⁷¹, também poderia vir a configurar uma situação passível de enquadramento no artigo 65.º, n.º 1, alíneas d) e j), da LOPTC. Porém, o procedimento encontra-se extinto por prescrição, nos termos conjugados dos artigos 69.º, n.º 2, alínea a) e 70.º da LOPTC.
82. Mas, não existindo fundamento legal para os pagamentos efetuados ao Prof. Doutor, e não tendo a Universidade alcançado a reposição de abonos indevidos, atenta a invocada prescrição e o arquivamento do correspondente procedimento em 2020, ocorreu um prejuízo para o erário público.
83. Assim, os responsáveis pelos pagamentos ilegais e indevidos, que entre 1 de março de 2011 e 31 de dezembro de 2013 ascenderam a 15 857,53€, incorreram, de forma continuada, em eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos constantes do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC (Anexo 3)⁷².
84. Ao CG (pelo período de 1 de março a 30 de setembro e 1 de novembro a 31 de dezembro de 2011) cabe a responsabilidade subsidiária e solidária do dano para o erário público, nos termos do disposto nos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, 62.º, n.º 3, alínea a), e 63.º da LOPTC por terem permitido a ocorrência de autorizações de pagamentos por quem não era detentor de competência subdelegada e, aos dirigentes (pelo período de 1 de março a 31 de dezembro de 2013), cabe a responsabilidade direta, nos termos do disposto nos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, 61.º, n.º 1, e 62.º, n.º 2, todos da LOPTC, porquanto autorizaram pagamentos indevidos (identificação no Anexo 3).

⁷¹ Não obstante o teor do ofício n.º 6978, de 27 de outubro de 2009, da Universidade que não se reporta às matérias objeto do presente Relatório.

⁷² O procedimento por responsabilidade financeira reintegratória extingue-se pela prescrição e pelo pagamento da quantia a repor em qualquer momento (cfr. n.º 1 do artigo 69.º da LOPTC), porém, e como referido, a iniciativa da Universidade de reaver os montantes correspondentes àqueles pagamentos foi lograda, uma vez que o beneficiário evocou a prescrição da dívida, nos termos do Código do Procedimento Administrativo.

5. CONCLUSÕES

85. À luz do Decreto-Lei n.º 388/90, suscitaram-se questões relacionadas com a legalidade do pagamento de suplementos remuneratórios ao Diretor do ICNAS, Diretor do TUJE, Diretores, Diretores Adjuntos e Subdiretores das UECAF e ao Diretor Estratégico para as TIC-UC (até 28 de fevereiro de 2011), no montante total de 690 969,56€ (de 2009 a 2019), e o eventual indício de infrações financeiras (§§ 18 a 43).
86. 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), as questões de legalidade foram afastadas por via desta norma, desde a data da tomada de posse dos dirigentes até 17 de abril de 2021 (§§ 44 a 52).
87. 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.
88. A auditoria evidenciou que, entre 1 de março de 2011 e 31 de dezembro de 2013, a Universidade pagou, sem lei permissiva, o suplemento remuneratório a um Prof. Doutor pelo exercício do cargo de Diretor Estratégico das TIC-UC, no montante de 15 857,53€, quando tal função tinha cessado em 28 de fevereiro de 2011. Tal situação é insuscetível de ser abrangida pela norma transitória do Decreto-Lei n.º 27/2021 e é passível de eventual responsabilidade financeira (§§ 53 a 85).

6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

89. 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

90. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os Juízes do Tribunal de Contas:
- a) Aprovar o presente Relatório de Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira;
 - b) Ordenar a remessa do Relatório às entidades seguintes:
 - Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
 - Universidade 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 n.º 1 do art.º 57.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;

- d) Continuar o Tribunal a acompanhar a evolução das questões objeto da auditoria a que respeita o presente Relatório em termos globais;
- e) Fixar o valor dos emolumentos em 17.164,00 € a suportar pela Universidade de Coimbra⁷³;
- f) Publicar o Relatório no sítio do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, em 15 julho de 2022.

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)

⁷³ 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).

ANEXOS

Anexo 1 – Membros do CG, de 01/01/2009 a 31/12/2019

| Cargo | Nº mecanográfico | Período de exercício |
|-------------------------------|------------------|-------------------------|
| Reitor Presidente do CG | A | 07.03.2007 a 27.02.2011 |
| | B | 28.02.2011 a 28.02.2019 |
| | C | 01.03.2019 a 31.12.2019 |
| Vice-Reitor Membro do CG | D | 30.12.2008 a 14.03.2011 |
| | E | 15.03.2011 a 21.09.2015 |
| | C | 22.09.2015 a 11.06.2017 |
| | F | 12.06.2017 a 28.02.2019 |
| | G | 01.03.2019 a 31.12.2019 |
| Administrador Membro do CG | E | 24.09.2008 a 30.09.2009 |
| | H | 01.10.2009 a 10.05.2012 |
| | I | 11.05.2012 a 28.02.2015 |
| | J | 01.03.2015 a 28.02.2019 |
| | K | 06.03.2019 a 31.08.2019 |
| | L | 18.11.2019 a 31.12.2019 |
| Vogal | L | 02.04.2019 a 17.11.2019 |
| | M | 18.11.2019 a 31.12.2019 |

Notas: Referenciados no Anexo 2, no âmbito dos pagamentos indevidos ao Prof. Doutor; a) A Chefe de Divisão Financeira (n.º mecanográfico O) substituiu a Administradora na reunião do CG, de 20.08.2009 (Ata n.º 3), nos termos do Regimento.

Anexo 2 – Pagamentos ao Prof. Doutor: Responsáveis e montantes de 01/03/2011 a 31/12/2013

Unidade: euros

| Responsáveis | | | Pagamentos/Anos | | | |
|---------------------------------------|---------------|---|---------------------------------------|-------------------------|---|------------------|
| N.º Mec. | Identificação | Cargo | 2011 | 2012 | 2013 | Total |
| B | B | Reitor / Presidente CG | 4 628,94 | | | 4 628,94 |
| E | E | Vice-Reitor (membro CG) | | | | |
| H | H | Administrador (membro CG) | | | | |
| P | P | Chefe da Divisão de Contabilidade Financeira | 4 628,94 (mar.-set.; nov.-dez.) | | | 4 628,94 |
| K | K | Diretor de Serviços de Gestão Financeira (por subdelegação de competências) | 412,48 (out.) | 4 949,76 (jan.-dez.) | 5 415,68 (jan.- jul.; set.- dez.) | 10 777,92 |
| Q | Q | Chefe da Divisão de Orçamento e Conta (em regime de substituição) | | | 450,67 (ago.) | 450,67 |
| Pagamentos ao Prof. Doutor (R) | | | 5 041,42 | 4 949,76 | 5 866,35 | 15 857,53 |

Fonte: Recibos de vencimento e Pedidos de Autorização de Pagamento.



Anexo 3 – Mapa de eventuais infrações financeiras

| Parágrafo | Factos | Normas violadas | Responsáveis | Responsabilidade financeira reintegratória Lei n.º 98/97, de 26/08 (LOPTC) | Docs Fls. | |
|-----------|---|---|--------------------------------|--|---|--|
| 53 a 84 | Pagamento de Suplemento Remuneratório Autorização de pagamentos ilegais e indevidos, de 1 março de 2011 a 31 dezembro de 2013, no montante global de 15 857,53€, relativo ao suplemento remuneratório abonado sem o efetivo exercício de funções e sem fundamento legal | • Artigo 42.º, n.º 6, al. a) da Lei n.º 91/2001, de 20/08 (LEO). • Artigos 22.º e 29.º do DL 155/90, de 28/06 (RAFE) | Membros do CG: | | | |
| | | | B | Montante: | 172; 172verso; 183 a 194; 415; 416; 420 a 421; 424; 424verso; 434; 435; 435verso; 436; 443 a 445; 450 a 456; 468 a 470; 472 a 478verso; 2319 a 2417; 3241 a 3413verso; 3438 a 3509 verso; 4223 a 4439 verso. | |
| | | | E | 4 628,94€ | Artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, 62.º, n.º 3, alínea a), e 63.º | 172; 172verso; 183 a 194; 415; 416; 420 a 421; 427; 430; 434; 435; 435verso; 436; 443 a 445; 450 a 456; 468 a 470; 472 a 478verso; 2319 a 2417; 3241 a 3413verso; 3438 a 3509verso; 4223 a 4439 verso. |
| | | | H | Montante: | 172; 172verso; 183 a 194; 416; 420 a 421; 434; 435; 435verso; 443 a 445; 450 a 456; 468 a 470; 472 a 478verso; 2319 a 2417; 3241 a 3413verso; 3438 a 3509verso; 4223 a 4439 verso. | |
| | | | Dirigentes intermédios: | | | |
| | | | K | Montante: | 172; 172verso; 183 a 194; 416; 420 a 421; 434; 435; 435verso; 443 a 445; 450 a 456; 468 a 470; 472 a 478verso; 2319 a 2417; 3414 a 3437; 3513 a 3844verso; 3848 a 4051verso; 4078 a 4219verso; 4223 a 4439 verso. | |
| | | | P | 10 777,92€ | Artigos 59.º, n.ºs 1 e 4, 61.º, n.º 1, e 62.º, n.º 2. | 172; 172verso; 183 a 194; 416; 420 a 421; 434; 435; 435verso; 443 a 445; 450 a 456; 468 a 470; 472 a 478verso; 2319 a 2417; 3241 a 3413verso; 3438 a 3509verso; 4223 a 4439 verso. |
| | | | Q | 4 628,94€ | 172; 172verso; 183 a 194; 416; 420 a 421; 434; 435; 435verso; 443 a 445; 450 a 456; 468 a 470; 472 a 478verso; 2319 a 2417; 4052 a 4077; 4223 a 4439 verso. | |
| | | | - Agosto/2013 - | 450,67€ | | |

