

Conselho Coordenador do Ensino Superior

**Avaliação e análise do funcionamento das fundações públicas de direito
privado no Ensino Superior**

Sumário do grupo de trabalho

Maria Helena Nazaré
António Câmara
João Rocha
José Marques dos Santos
José Branco
Vital Moreira

Enquadramento

1. A possibilidade da existência, no universo do Ensino Superior em Portugal, de Fundações Públicas de direito privado foi consagrada na Lei nº 62/2007, de 10 de setembro, sendo a adesão a tal regime voluntária, das universidades e institutos politécnicos e a transformação concedida desde que cumpridos determinados critérios.

Uma instituição de ensino superior, como Fundação pública de direito privado, terá a capacidade para transmitir imóveis a título oneroso sem dependência do despacho conjunto dos ministros das Finanças e da tutela e direito ao produto total da alienação do património de acordo com o regime de direito privado dado que se trata de património próprio. A gestão financeira é regida pelo direito privado o que deveria implicar a exclusão da instituição do perímetro orçamental do Estado e dos preceitos da Lei de Enquadramento Orçamental. No mesmo sentido, o regime deveria ainda garantir a não aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector Educação, a exclusão do âmbito dos Código dos Contratos Públicos até aos limiares comunitários, como inicialmente previsto. No que respeita à gestão de pessoal podem as instituições criar carreiras próprias para o pessoal docente, investigador e outro bem como um regime de incentivos adequado, desde que seja genericamente respeitado o paralelismo no elenco de categorias e habilitações académicas relativamente aos outros estabelecimentos de ensino superior público. A fundação é administrada por um conselho de curadores com competências definidas na Lei, representando o interesse do Estado; por exemplo a alienação de património e aplicação da receita daí resultante, bem como as operações de crédito, requerem autorização do Conselho de Curadores. Contudo, ainda que este órgão tenha a missão de supervisionar e controlar a atividade da instituição, o poder regulador mantém-se, naturalmente na esfera do Estado.

2. A Universidade do Porto (UP), Universidade de Aveiro (UA) e ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL) obtiveram em 2009 o estatuto de fundação pública com regime de direito privado, tendo em consequência assinado, com o Governo, um contrato programa de desenvolvimento e financiamento plurianual, ficando obrigadas à apresentação de relatório de implementação após cinco anos de vigência do período experimental. Em 2015 e 2016 as universidades do Minho e Nova de Lisboa, respetivamente, solicitaram ao

MCTES adesão ao regime fundacional tendo obtido decisão favorável do Governo para esse efeito.

3. A partir de 2009 a situação financeira do País degrada-se substancialmente resultando, em 2011, num pedido de apoio financeiro à Comissão Europeia, e FMI e Banco Central Europeu, o que implicou a entrada do País num exigente processo de ajustamento com consequências económicas e financeiras que se manifestaram em todos os setores de atividade e particularmente na administração pública.
4. Na sua reunião de 8 novembro de 2016, sob proposta do MCTES, o Conselho Coordenador do Ensino Superior deliberou sobre a constituição de uma comissão (grupo relator anexo 1) com a missão de analisar a implementação do regime fundacional, assim como avaliar os relatórios quinquenais entretanto submetidos pela Universidade do Porto, a Universidade de Aveiro e o ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. Como elementos de análise foram ainda utilizados, e para além dos relatórios de implementação das três instituições referidas, os resultados de audições aos reitores das universidades do Porto, Aveiro, Minho e ISCTE ao CRUP, CCISP, bem como ao SNESUP e FENPROF.

Resultados

- A) Cada uma das instituições, Universidade do Porto, Universidade de Aveiro e ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa que aderiu ao regime fundacional em 2009 elaborou o respetivo relatório de implementação de acordo com a legislação em vigor. Com base nesses relatórios conclui-se que:
- B) Os contratos programa assinados com o Governo não foram respeitados na sua íntegra, não tendo sido atribuído o financiamento complementar acordado a despeito de as universidades terem cumprido a generalidade dos objetivos definidos. O regime financeiro foi desvirtuado com a imposição de extensas e inesperadas limitações. Nomeadamente, com a recessão económica e financeira que afetou o País depois de 2010, a Lei de Enquadramento Orçamental foi alterada a partir de 2011 com a consequência de fazer regressar as universidades fundação ao perímetro orçamental do Estado. O impacto mais relevante foi a obrigação de sujeição à regra do equilíbrio orçamental e o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria nos mesmos termos das demais instituições de ensino superior. Contudo, as universidades de regime fundacional ficaram excluídas de cativações orçamentais.
- C) As universidades não exploraram, ou fizeram-no de forma muito tímida e tardia, o regime fundacional na criação de carreiras próprias e leques de incentivos para o pessoal docente e investigador. Em todos os três casos analisados, devido a uma interpretação restritiva sobre o grau de paralelismo com as carreiras da Administração Pública a diversidade leque de incentivos no regime privado é muito limitado. Por exemplo, a UA só aprovou o regulamento para celebração de contrato para pessoal investigador em regime de direito privado em 2015 e, no que diz respeito ao pessoal docente, continua a contratar apenas em regime de funções públicas. A UP aprovou um regulamento para celebração de contratos de trabalho de pessoal não docente e não investigador, contemplando carreiras próprias com escala salarial diferenciada da contratação em funções públicas (ajustando ao período de trabalho de 40 horas semanais), um regulamento para progressão na carreira para o pessoal não docente e não investigador, um regulamento para avaliação do desempenho do pessoal não docente e não investigador e ainda um regulamento de celebração de contratos de trabalho de pessoal docente contratado ao abrigo do Código do Trabalho, contemplando mais dois escalões salariais no topo de cada categoria relativamente ao dos contratados em funções públicas.

- D) As três instituições, Universidade do Porto, Universidade de Aveiro e ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, consideram que a despeito de todas as vicissitudes a opção pelo regime fundacional foi muito vantajosa e facilitou a integração das instituições no desafio de aproximar Portugal da Europa e das universidades Europeias.
- E) No entanto, das audições realizadas ficou claro que as organizações sindicais não consideram vantajosa a opção pelo regime fundacional na base de receios de eventual tendência de “privatização” dos regimes laborais, o que nunca se verificou em nenhuma instituição.

Conclusões

- (1) O regime fundacional não pôde ser verdadeiramente implementado e as suas virtualidades exploradas devido ao clima de austeridade vivida em Portugal entre 2010 e 2015. Em particular, o cumprimento dos acordos por parte do Estado terá sido inviabilizado pelas medidas de restrição orçamental em vigor.
- (2) É importante que o regime fundacional seja relançado e reforçado no âmbito do ensino superior, agora que se conhecem algumas das suas limitações e as dúvidas pertinentes relativas à contratação e gestão de pessoal. Não aproveitar esta oportunidade para promover a nível nacional e internacional o Ensino Superior seria errado.
- (3) Contribuindo para esse relançamento e reforço seria importante potenciar a capacidade de angariação de mais receitas próprias. A constituição de um fundo autónomo na Fundação Universidade do Porto, Universidade de Aveiro, ISCTE-IUL e Universidade Nova de Lisboa, semelhante ao previsto na Fundação Universidade do Minho pode contribuir para tal objetivo. A dotar este fundo podem ser usadas receitas provenientes de uma consignação voluntária de 0,5% do IRS, de doações ou heranças entre outras.
- (4) É, ainda, essencial a flexibilização e clarificação da aplicação das regras da contratação pública, do equilíbrio orçamental e da gestão financeira em geral, com possibilidade de gestão plurianual dos orçamentos.
- (5) É urgente incentivar as IES que adoptaram o regime fundacional na procura de uma atitude mais ousada no que respeita à criação de carreiras próprias ligadas a um leque de incentivos que lhes permita posicionar-se de forma competitiva no recrutamento de capital humano seguindo as melhores práticas internacionais. Essas carreiras devem abranger investigadores, docentes e não docentes.
- (6) Devem ser clarificadas as oportunidades do estatuto fundacional em matéria de recrutamento e gestão de recursos humanos, em particular no que respeita ao recrutamento e abertura de concursos para lugares seniores nas carreiras e nos mecanismos de transição entre a carreira pública e a carreira a criar na instituição fundação.
- (7) A realização de um plano de trabalho especializado com o propósito de promover o regime de contratação de docentes e investigadores em IES que adoptaram o regime fundacional e esclarecer eventuais dúvidas relativas ao recrutamento e

gestão do pessoal seria oportuna, designadamente com os termos de referência em anexo. Deveria envolver representantes e administradores das universidades fundacionais e juristas com experiência em direito laboral. Os resultados deveriam ser relatados para posterior utilização por todas as potenciais instituições interessadas.

- (8) A mobilização dos conselhos de curadores para o papel reformador que as instituições fundação em Portugal podem vir a assumir no contexto do ensino superior na Europa deve ser incentivado ao nível institucional e político. Relatórios periódicos a realizar pelos conselhos de curadores seriam desejáveis para estimular rotinas de aferição do seu funcionamento, relevância e adequação da composição. Será também de interesse reforçar a relação do Conselho de Curadores com o CCES na medida em que aquele Conselho atua em representação do Estado junto da universidade fundação.

Medidas a tomar:

Desde logo a inclusão na Lei do orçamento para 2018 do articulado necessário para

- (1) colocar as IES que adoptaram o regime fundacional fora do perímetro orçamental do Estado;
- (2) isentar as IES que adoptaram o regime fundacional da obrigação de sujeição à regra do equilíbrio orçamental e do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, permitindo assim a gestão plurianual dos orçamentos;
- (3) isentar as IES que adoptaram o regime fundacional de todos os processos concursais envolvidos em processos de compras públicas.

Em devido tempo

- (1) Promoção do regime de contratação de docentes e investigadores em IES que adoptaram o regime fundacional e esclarecimento cabal das dúvidas pertinentes relativas à contratação e gestão de pessoal através da realização de um plano de trabalho especializado com os termos de referência constantes do anexo 2.
- (2) A constituição de um fundo autónomo na Fundação Universidade do Porto, Universidade de Aveiro, ISCTE-IUL e Universidade Nova de Lisboa, semelhante ao previsto na Fundação Universidade do Minho. A dotar este fundo podem ser usadas receitas provenientes de uma consignação voluntária de 0,5% do IRS, de doações ou heranças entre outras.
- (3) Garantir, para as IES que adoptaram o regime fundacional a não aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector Educação e a exclusão do âmbito dos Código dos Contratos Públicos até aos limiares comunitários.

Anexo 1: Composição do Grupo Relator

Helena Nazaré, presidente do Conselho Coordenador do Ensino Superior

Vital Moreira, professor catedrático jubilado da Universidade de Coimbra

José Marques dos Santos, professor catedrático jubilado da Universidade do Porto

João Rocha, professor catedrático da Universidade de Aveiro e Diretor do Laboratório Associado CICECO

António Câmara, professor catedrático da Universidade Nova de Lisboa

José Branco, Administrador da Universidade do Porto

Anexo 2: Termos de Referência para plano de trabalho especializado em questões laborais nas instituições fundação.

Objetivo 1: Promoção do regime de contratação de docentes e investigadores em IES que adoptaram o regime fundacional e esclarecimento e identificação clara de questões relativas ao recrutamento e gestão do pessoal, considerando o leque de respostas para as questões identificadas, incluindo:

- a) Coexistência na mesma instituição de carreiras da AP (funcionários públicos) e carreiras próprias sujeitas a gestão de direito privado. Nomeadamente da imposição de limites temporais (ou outros) a essa coexistência.
- b) Fronteiras a respeitar nas carreiras de direito privado tendo em conta o necessário paralelismo no elenco de categorias e habilitações académicas relativamente aos outros estabelecimentos de ensino superior público. (incluindo a definição de perfis funcionais e a distribuição de serviço)
- c) Regras a aplicar na criação de uma estrutura transparente de incentivos, incluindo diferenciação de salários, com eventual ligação às regras de avaliações de desempenho a nível institucional.
- d) Procedimentos para as IES que adoptaram o regime fundacional efetuarem processos de promoção e recrutamento de docentes, investigadores e não docentes independentemente dos candidatos estarem no regime privado ou no regime público.
- e) Transição entre carreiras de regime privado e de regime público e período experimental.

Objetivo 2: Forma(s) de implementação de novas carreiras nas IES que adoptaram o regime fundacional.

Objetivo 3: Comparações internacionais (sobretudo a nível europeu e excluindo claramente o RU como os EUA para comparação).

Objetivo 4: elaboração de mecanismos de acompanhamento e avaliação das IES que adoptaram o regime fundacional para o desenvolvimento e aperfeiçoamento efetivo de novos procedimentos de recrutamento e progressão de carreiras docente, investigador e não docente.