



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Diogo Alexandre Martins dos Santos

INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICO
ENSINO UNIVERSITÁRIO E ENSINO POLITÉCNICO

**Relatório de Estágio no âmbito do Mestrado em Administração Público-Privada,
orientado pelo Doutor João Nuno Calvão da Silva e apresentado à Faculdade de
Direito da Universidade de Coimbra**

Outubro de 2020



Diogo Alexandre Martins dos Santos

Instituições de Ensino Superior Público

Ensino Universitário e Ensino Politécnico

Public Higher Education Institutions

University Education and Polytechnic Education

Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada, orientado pelo Doutor João Nuno Calvão da Silva.

Coimbra, 2020

Agradecimentos

Primeiramente, e sim também o mais importante, um enorme agradecimento aos meus pais por todo o apoio desde o início do meu percurso académico. As conquistas são minhas e deles, pois foi fundamental, principalmente, quando me sentia desmotivado, o seu apoio e força que me encheram sempre de determinação e confiança para seguir o meu caminho. Foram e continuarão a ser para mim um exemplo e uma fonte de inspiração, a eles uma enorme gratidão por fazerem de mim o que sou hoje.

De seguida, agradecer também à minha namorada, foi das pessoas que mais me deu força nesta etapa da entrega do relatório de estágio. Em momentos difíceis que todos vivemos, também a nossa inspiração e motivação acabam por decair, por isso, um agradecimento muito especial a ela por estar sempre ao meu lado e me incentivar e motivar todos os dias para que este resultado final fosse possível.

Aos meus amigos, por todo o companheirismo e dedicação, sempre se demonstraram ao meu dispor para me ajudar e, principalmente à Dani, que me acompanhou diretamente e aconselhou na elaboração do relatório. A eles, um muito obrigado pela amizade, carinho e disponibilidade.

Ao Doutor João Nuno Calvão da Silva, meu orientador do relatório de estágio, uma pessoa que sempre admirei muito pelo seu profissionalismo, pelo seu método de ensino enquanto Professor Doutor e pela relação que estabelece com os seus alunos. Esteve sempre presente e disponível para me tirar dúvidas e me aconselhar sobre o relatório, também ao Doutor devo um agradecimento muito especial.

Ao ISCAC um muito obrigado, por me receber enquanto estagiário e por me proporcionarem uma excelente aprendizagem profissional, principalmente, à Doutora Mafalda, à Olga, à Helena, à Susana e ao Hélder.

Por fim, mas não menos importante, à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, um agradecimento especial por ser a minha casa e me acompanhar em todo o percurso académico, faculdade que irei guardar sempre no meu coração. Mais uma vez, um enorme agradecimento a esta e a todos os seus colaboradores.

Resumo

Tendo como objetivo obter o grau de mestre em administração público-privada, realizei o estágio no departamento de contabilidade e pessoal do ISCAC, uma vez que em cinco meses experienciei a realidade de uma unidade orgânica do IPC decidi que o meu trabalho final iria ser sobre o ensino superior público, onde se situa na organização da administração pública e as especificidades destes institutos públicos que revelam uma acrescida autonomia em relação a outros entes públicos.

Sabemos que a administração pública portuguesa se divide em administração direta, onde o Estado é o principal condutor da prossecução do interesse comum e, administração indireta, onde são criados entes públicos para a prossecução dos interesses públicos/comuns, um desses entes, são os institutos públicos, onde na sua subdivisão encontramos os estabelecimentos públicos como as universidades e institutos politécnicos.

Para desenvolver este tema das instituições do ensino superior público, o último capítulo centra-se, principalmente, no RJIES onde se percebe o papel do Estado como responsável pela criação destes institutos públicos, a sua gestão administrativa, patrimonial e financeira, a realidade híbrida das universidades e a autonomia das instituições de ensino superior, bem como a diferenciação entre o ensino universitário e politécnico.

Palavras-chave: Administração pública portuguesa, Ensino superior público, Instituições de ensino superior, Instituições de ensino superior público, Institutos públicos, Regime jurídico das instituições de ensino superior.

Abstract

Aiming to obtain a master's degree in public-private administration, I did the internship in the accounting and personnel department of ISCAC, since in five months I experienced the reality of an organic unit of the IPC I decided that my final work would be on public higher education, where it is located in the organization of public administration and the specificities of these public institutes that reveal an increased autonomy in relation to other public entities.

We know that the Portuguese public administration is divided into direct administration, where the State is the main driver of the pursuit of the common interest and, indirect administration, where public entities are created for the pursuit of public / common interests, one of these entities are public institutes, where in its subdivision we find public establishments such as universities and polytechnic institutes.

To develop this theme for public higher education institutions, the last chapter focuses mainly on RJIES, where the role of the State as responsible for the creation of these public institutes is perceived, its administrative, patrimonial and financial management, the hybrid reality of universities and the autonomy of higher education institutions, as well as the differentiation between university and polytechnic education.

Keywords: Portuguese public administration, Public higher education, Higher education institutions, Public higher education institutions, Public institutes, Legal regime of higher education institutions.

Lista de Siglas e Abreviaturas

AdC: Autoridade da Concorrência

ANACOM: Autoridade Nacional de Comunicações

CPA: Código do Procedimento Administrativo

CMVM: Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

CRP: Constituição da República Portuguesa

FDUC: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

IPC: Instituto Politécnico de Coimbra

ISCAC: Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra

RAFE: Reforma da Administração Financeira do Estado

RJES: Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

ROC: Revisor Oficial de Contas

SIEG: Serviços de Interesse Económico Geral

SROC: Sociedade de Revisores Oficiais de Contas

UE: União Europeia

UO: Unidade Orgânica

UOE: Unidades Orgânicas de Ensino

Índice

Introdução	10
Capítulo I	
Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra	11
Descrição do Estágio	12
Capítulo II	
Contextualização.....	15
A Administração Pública	15
Relações Funcionais Interorgânicas e Intersubjetivas	17
Sistemas de Organização Administrativa	18
A Organização da Administração Pública Portuguesa	19
Administrações Estaduais	19
Autoridades Administrativas Independentes	22
Administrações Autónomas	22
Capítulo III	
Institutos Públicos.....	24
Institutos Públicos de Regime Comum.....	25
Os Institutos Públicos e as Relações Intersubjetivas	25
Os Regimes Especiais	25
Breves referências à Administração Financeira do Estado.....	26
Capítulo IV	
Ensino Superior Público	27
Organização	27
Ação Social.....	29
O Estado e o Ensino Superior	29

As Instituições e Unidades Orgânicas	31
Requisitos dos estabelecimentos.....	31
Requisitos das Universidades	32
Requisitos dos Institutos Universitários	32
Requisitos dos Institutos Politécnicos.....	32
Requisitos de outros estabelecimentos de ensino superior	33
Regime de instalação	33
Organização e Gestão das Instituições de Ensino Superiores Públicas	34
A Autonomia das Instituições de Ensino Superior Públicas.....	34
Governo Próprio e Autonomia de Gestão.....	35
Conselho Geral	35
Reitor e Presidente	36
Conselho de Gestão	38
Conselho Científico, Técnico-Científico e Conselho Pedagógico.....	38
Conselho Científico ou Técnico-Científico	38
Conselho Pedagógico.....	39
Gestão Patrimonial, Administrativa e Financeira	40
Autonomias e Normas Comuns	40
Especificações da Lei sobre a Gestão	41
Bases sobre a Fiscalidade nas Instituições de Ensino Superior Públicas	42
Pessoal	42
Unidades orgânicas	43
Serviços de Ação Social	43
A Avaliação e Acreditação, Fiscalização, Tutela e Responsabilidade das Instituições de Ensino Superior.....	44
Avaliação e Acreditação	44

Fiscalização.....	44
Tutela	44
Responsabilidade	45
Análise e recomendações ao RJIES.....	46
Conclusão.....	51
Bibliografia	55
Anexos	56
Anexo2.....	57
Anexo3.....	59
Anexo4.....	60
Anexo5.....	61
Anexo 6.....	62
Anexo 7.....	63
Anexo 8.....	64
Anexo 9.....	65

Introdução

O presente relatório tem como finalidade dar a conhecer aquilo que foram cinco meses de estágio no departamento de contabilidade e pessoal do ISCAC, seguindo-se a partir do segundo capítulo, a componente científica com o tema sobre o ensino superior público.

A realização do estágio e apresentação do relatório final do mesmo para a conclusão do mestrado, foi uma opção relacionada com o meu interesse em aplicar os conhecimentos adquiridos ao longo da minha vida académica e experienciar aquilo que é o mundo do trabalho numa área de interesse pessoal. Escolhi o ISCAC porque como já evidenciado, agradava-me a área em que ia realizar o estágio e a instituição, pelo que seria uma mais valia para a minha evolução.

O estágio que foi orientado pela doutora Mafalda Marques no ISCAC e pelo Doutor João Nuno Calvão da Silva na FDUC (componente científica) teve início no dia 1 de outubro de 2019 e fim no dia 28 de fevereiro de 2020. Uma vez que fiz o meu percurso todo na Universidade de Coimbra, mais especificamente na Faculdade de Direito, e realizei o meu estágio no ISCAC, unidade orgânica do Instituto Politécnico de Coimbra escolhi como tema de trabalho o ensino superior público onde procurei para além das semelhanças, evidenciar as diferenças entre estes dois tipos de ensino (ensino universitário e ensino politécnico).

Neste trabalho, encontram-se quatro capítulos, em que o primeiro se prende com a caracterização da instituição onde realizei o estágio e a descrição daquilo que foram as minhas tarefas. No capítulo segundo, temos uma contextualização daquilo que é a administração pública portuguesa, os sistemas da organização pública portuguesa, de modo a que, com esta breve “volta” pela administração pública enquadremos facilmente os institutos públicos no quadro dos entes públicos. Seguindo para o capítulo terceiro, onde o tema será os institutos públicos, o seu regime de administração financeira do Estado, a referência à lei de bases de contabilidade pública e, principalmente, à lei quadro dos institutos públicos. Desta forma, e uma vez que no capítulo anterior se enquadra as instituições de ensino superior públicas nos institutos públicos, mais especificamente, nos estabelecimentos públicos, seguimos para o quarto e último capítulo, o ensino superior público. Este último capítulo incidirá no ensino universitário e no politécnico, através de uma análise destes pelo RJIES e pela lei 37/2003 que estabelece as bases do funcionamento do ensino superior.

Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra

O ISCAC é uma unidade orgânica do IPC, que é uma instituição de ensino superior pública. Salientar que esta está entre as dez maiores instituições do ensino superior de Portugal integrando seis unidades de ensino, ou seja, unidades orgânicas com uma grande variedade de áreas de formação, contribuindo para o desenvolvimento da sua região.

O surgimento do ISCAC tem na base da sua criação, o Instituto Comercial e Industrial de Coimbra, que deu lugar ao Instituto Comercial de Coimbra, em 1974 pela separação entre os ramos da “Indústria” e do “comércio”. Esta instituição ganhou a sua própria personalidade. Em 1976, foi então criado o Instituto Superior de Contabilidade de Coimbra e, em 1988, foi integrado no IPC.

Esta UOE, esta vocacionada para as áreas das ciências empresariais: da contabilidade à auditoria, da gestão ao marketing, do secretariado aos sistemas de informação e da solicitadoria à administração. Assume-se assim, até pela própria fisionomia das suas licenciaturas, pós-graduações e mestrados como uma autêntica escola de negócios, a escola de negócios de Coimbra, *ISCAC Business School*.

Como pilares da sua atuação, o ISCAC, dá privilégio à formação cultural, científica e técnica de nível superior aos seus alunos, visando a preparação ideal para o exercício das suas futuras atividades profissionais qualificadas no âmbito das ciências empresariais. Destacam-se nesse âmbito, as atividades promovidas como as tertúlias, workshops, exposições de arte e de variados concertos. Cabe também referir, a relação de proximidade e interação com o tecido empresarial e institucional, um pilar que a própria UE, define como primordial para as instituições de ensino superior e para o desenvolvimento económico dos países, pois esta relação é uma transmissão mútua de conhecimento técnico e científico.

Sendo o ISCAC, uma UOE do IPC, há serviços que são realizados em cooperação, mas com a sua própria estrutura organizacional (Anexo 1) e autonomia para os seus diversos fins, como iremos ver no capítulo das instituições de ensino superior públicas.

Descrição do Estágio

No âmbito do mestrado em Administração Público-Privada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, realizei como trabalho final um estágio curricular. A escolha pelo estágio em detrimento da tese final, deveu-se ao facto de pretender adquirir um maior conhecimento prático sobre os conhecimentos adquiridos ao longo da minha formação e entrar em contato com o mundo do trabalho, as rotinas, o meio envolvente e sobretudo para ganhar experiência profissional.

O estágio teve lugar no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra (ISCAC), na/o seção/setor do Pessoal. Este setor engloba a contabilidade e tesouraria e os recursos humanos, pelo que, para mim, foi uma oportunidade excelente permitindo-me adquirir conhecimento nas duas áreas. A orientação do estágio esteve ao encargo da Doutora Mafalda e a orientação do relatório, do Doutor João Nuno Calvão da Silva.

No departamento tive a oportunidade de trabalhar de forma regular com a doutora Mafalda, a Sra. Helena (contabilidade e tesouraria), a Sra. Olga (recursos humanos), a Sra. Susana (recursos humanos) e por fim, o Sr. Hélder (aprovisionamento). Durante os cinco meses (outubro até fevereiro) de estágio tive a oportunidade de aprender muito graças, não só, ao excelente profissionalismo da seção do pessoal mas também, graças à sempre presente boa disposição que me fez sentir «à vontade» e sem receios de poder colocar mais questões sobre as tarefas realizadas, evitando a natural «pressão inicial» para aprender os métodos de trabalho. Estas pessoas serão para sempre lembradas respeitosamente pela transmissão de conhecimento e trato durante o meu estágio. Por fim, gostaria de realçar também outros funcionários com quem também tive o privilegiado contato para a realização de certos trabalhos.

Como já referido, neste estágio realizei tarefas tanto na área da contabilidade como na área dos recursos humanos. Deste modo, irei fazer uma descrição das minhas responsabilidades e conhecimentos consolidados e práticas adquiridas ao longo dos cinco meses.

No que toca à área da contabilidade e tesouraria, adquiri e consolidei conhecimento sobre o processamento que é dado aos documentos que pertencem ao circuito da despesa pública e, também sobre as aplicações informáticas utilizadas para tal. De realçar como tarefas principais, a receção das faturas, que é efetuada na aplicação informática GIAP (Anexo 2) e

o trabalho realizado na aplicação de gestão documental (webdoc). Aqui, efetua-se um relacionamento entre as faturas e os processos de compra que lhe correspondem e, de seguida, coloca-se na ata de conselho administrativo de autorização de pagamento devida (Anexo 3). Outra das tarefas fundamentais realizadas foi, o registo no programa GIAF de bens do imobilizado, bens estes que se destinam à manutenção de atividades utilizados por mais de um período (Anexo 4). Por último, a arquivação das ordens de pagamento dos recibos e dos comprovativos de pagamento junto das faturas. Este procedimento acontece no final de todos os processos contabilísticos onde já se efetuaram os pagamentos e a receção de bens ou serviços.

Durante o período de estágio tive também a oportunidade de adquirir experiência no processo de arquivo de documentos contabilísticos. Desde o arquivo de requerimentos de alunos sobre planos de pagamento, onde pude tratar dos mesmos e enviar aos respetivos requerentes, até ao arquivo dos processos na gestão documental (aplicação webdoc). Por motivos de privacidade, achei conveniente não expor em demasia este processo, no entanto, encontra-se no Anexo 5 a página inicial para este procedimento.

Uma das tarefas que ao longo do estágio se tornou praticamente diária, foi proceder ao controlo dos registos das inscrições em cursos, pós-graduações, MBA's e workshops (Anexo 6), bem como, o registo e controlo dos recebimentos (Anexo 7) e contacto com os participantes para variados assuntos. Estas tarefas foram de extrema importância para a consolidação dos meus conhecimentos sobre gestão e organização de eventos.

Findando a descrição das tarefas na área da contabilidade, quero referir a experiência adquirida na gestão financeira das cobranças aos alunos, quer na cedência de recibos (Anexo 8), quer no registo de recebimentos de propinas e outras taxas (Anexo 9). Como poderá ser visto nos anexos, para estas tarefas foram utilizadas a aplicação informática CXA e o site (bs.iscac.pt).

No que diz respeito à área dos Recursos humanos, consolidei, principalmente, conhecimentos na área dos contratos e aperfeiçoei o domínio no Excel, que considero que foram fundamentais. Como tarefas principais, realizei o arquivo de diversos documentos, procedi à atualização da base de dados do pessoal, colaborei na criação de uma tabela dinâmica dos vencimentos, digitalizei os contratos do pessoal e do pessoal (histórico) onde

organizei a pasta de cada professor desde os anos noventa até ao presente. Por fim, procedi ao tratamento de requerimentos para o pedido de dias de férias ou justificação de faltas.

Em geral, tenho muito a agradecer ao ISCAC e a todos os funcionários com os quais tive a oportunidade de trabalhar, pois considero que foi um verdadeiro enriquecimento de competências e conhecimentos que não tinha. O principal objetivo do estágio para mim era, efetivamente, estar preparado para o mundo do trabalho ganhando alguma experiência e, de facto, superou as minhas expectativas. Muito devo às pessoas com quem trabalhei e me ensinaram da melhor forma aquelas que iriam ser as minhas tarefas.

Contextualização

Este capítulo tem como objeto fazer um pequeno percurso à nossa administração pública, de modo a dar a entender onde se situa o ensino superior público, que é a questão fulcral que irá ser tratada. Para tal, serão sucintamente explicadas algumas etapas importantes para entender de que modo funciona a administração pública e que tipo de entes e qual a ligação estes têm com a mesma.

Primeiramente, importa referir que a administração é, basicamente, a gestão de recursos escassos, de modo a atingir resultados úteis e racionais para uma comunidade. Como estamos a falar de administração pública, os fins serão públicos, visando satisfazer necessidades coletivas e não individuais, ou seja, interesses públicos, normalmente relacionados com a segurança, a justiça e o bem-estar, designados tradicionalmente por interesse público primário. Estas serão as necessidades primárias, os restantes interesses coletivos o Governo atribui a entidades públicas, os “interesses públicos secundários” que são necessidades coletivas instrumentais, qualificadas como *tarefas públicas*.

A atribuição de tarefas pelo Governo pode ser feita em exclusividade, pelo *uso legítimo da força, justiça, defesa, segurança pública, tributação*, ou com a complementação pelo setor social, não visando lucratividade, sobretudo nas áreas da saúde, segurança social e educação. A concessão translativa é outra forma de atribuição, utilizada, por exemplo, nos serviços públicos de abastecimento de água e de recolha, por último, temos também a *delegação de algumas tarefas públicas a favor de entidades privadas*, como é exemplo, a autorregulação do desporto federado.

A Administração Pública

A prossecução do interesse público já referido é uma finalidade que exige um elevado grau de complexidade, então para o seu tratamento e definição de atribuições a administração pública divide-se em três sentidos. Temos, por isso, o sentido organizatório, o material-funcional e o jurídico-formal. Desta forma iremos conseguir entender como funciona a administração.

A administração em sentido organizatório, tal como o nome indica, está relacionada com a estrutura, com a organização da administração pública funcionando com uma lógica própria

com a finalidade única de satisfazer as necessidades coletivas de forma regular, disciplinada e contínua. A administração pública tem como órgão superior o Governo, no entanto, esta é estruturada por diversos entes públicos, em vários níveis e com atribuições fundamentais para o funcionamento da estrutura especializada da administração pública. Estes entes dividem-se em administrações estaduais e autónomas, iremos referenciá-los no decorrer da contextualização.

No sentido material-funcional, importa saber que as atividades levadas a cabo pela administração pública, são da responsabilidade dos órgãos do Estado e dos respetivos entes públicos, estas atividades são de caráter administrativo. Assim, temos aqui a diferenciação da função administrativa pelas demais funções públicas estaduais: a legislativa, a política e a jurisdicional.

A função administrativa estende-se a atividades que sejam desenvolvidas por entidades privadas, acontece quando no exercício dos seus poderes estes sejam públicos ou que sejam reguladas por *princípios ou disposições normativas específicas de direito administrativo*. Por outro lado, existem atividades exercidas por entes públicos administrativos que fazem com que estes sejam excluídos da função administrativa, acontece quando as suas atividades implicam o *puro exercício da sua capacidade de direito privado*, como na administração de estabelecimentos económicos em concorrência ou na gestão de participações públicas em empresas. Estas não deixam de estar sujeitas a princípios gerais de direito administrativo.

O terceiro sentido, o jurídico-formal, refere-se às formas de atuação da atividade jurídica de autoridade da administração pública. Tradicionalmente a forma jurídica era o ato administrativo que se caracterizava por ser concreto e unilateral, atualmente, utiliza-se também o regulamento e o contrato administrativo.

Por fim, pode-se afirmar que o direito administrativo, determina, pelas normas emanadas, os fins, a organização, as atribuições, as competências e os meios de controlo e fiscalização da atividade administrativa. Também se aplica à atividade desenvolvida por privados, caso estes atuem no exercício de prerrogativas de autoridade pública (artigo 2º. nº.5 CPA).¹

¹ As disposições do presente Código, designadamente as garantias nele reconhecidas aos particulares, aplicam-se subsidiariamente aos procedimentos administrativos especiais.

Relações Funcionais Interorgânicas e Intersubjetivas

É importante, para estudarmos um ente público, conhecer as relações administrativas² que se estabelecem entre eles, quer da mesma pessoa coletiva, quer de diferentes pessoas coletivas.

Referenciar a relação hierárquica (relação interorgânica) que é um modelo de administração vertical, insere-se, principalmente, num contexto de administração desconcentrada. Existe um órgão superior e pelo menos um subalterno, o poder típico desta relação é o poder de direção (ordens e instruções concretas, só existe na relação hierárquica), os restantes poderes dependem da repartição legal das competências presente no CPA, são eles os poderes típicos, como a anulação de atos do subalterno, o poder de suspensão, modificação e revogação de atos e, por fim, os poderes instrumentais comuns, como os de inspeção e disciplinar.

Como relações intersubjetivas, temos a superintendência e a tutela. A primeira, é exercida por órgãos de pessoas coletivas de fins múltiplos sobre órgãos de pessoas coletivas de fins específicos. Assim sendo, estes órgãos tornam-se em administrações indiretas. Como principal poder destaca-se o poder de orientação, ou seja, emitir diretrizes ou diretivas de modo a guiar a atuação destes órgãos (institutos públicos e entidades públicas empresariais). Na superintendência podemos ainda ter outros poderes, especificamente, o de nomeação ou demissão de titulares de órgãos, de controlo preventivo, de correção (anulação, revogação), de substituição, de aplicação de sanções, na medida expressamente prevista na lei, CPA.

A segunda, é exercida sobre a administração indireta (desconcentração personalizada) e sobre os órgãos das administrações autónomas, territoriais ou corporativas (descentralização), artigo 199º. alínea d) da CRP. Como poder característico temos o poder de fiscalização da legalidade. Para além deste, sobre o órgão tutelado exerce-se, o poder de regulamentar (tutela normativa), poder de aprovação ou autorização (tutela integrativa), poder de revogação ou anulação (tutela corretiva), poder de sancionar (tutela sancionatória), poder de substituição (tutela substitutiva) e o poder de impugnação judicial (tutela impugnatória).

Existe ainda, um tipo especial de relação que é a delegação de poderes que se caracteriza por ser bastante complexo, temos no artigo 44º. do CPA o princípio básico desta relação, ‘Os

² Lições de Direito Administrativo, 5º. Edição de José Carlos Vieira de Andrade; páginas: 97 a 99.

órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um ato de delegação de poderes, que outro órgão ou agente da mesma pessoa coletiva ou outro órgão de diferente pessoa coletiva pratique atos administrativos sobre a mesma matéria.’.

Sistemas de Organização Administrativa

Em relação aos sistemas de organização administrativa³ temos de ter em conta que os fenómenos da concentração-desconcentração, colocam questões específicas sobre a organização interna das pessoas coletivas, questões estas que estão ligadas à eficiência e, dos fenómenos da centralização-decentralização, importa reter que as questões já vão incidir na autonomia personalizada e a autodeterminação das populações e corporações.

Contudo, existe uma ligação entre estes fenómenos, pois a desconcentração dos poderes do Estado, especificamente a territorial, é igualmente fundamental para a autonomia das comunidades locais, aproxima-as dos centros de decisão. O outro motivo, prende-se com o facto de os objetivos de eficiência organizativa alcançam-se também, com os instrumentos jurídicos de descentralização.

O fenómeno da desconcentração acontece quando é atribuída a uma determinada pessoa coletiva, por lei, competências exclusivas ou próprias a órgãos subalternos, temos a desconcentração vertical, ou seja, temos uma sujeição a uma hierarquia. Esta é funcional, quando as competências atribuídas são únicas ou territoriais, quando as mesmas competências são distribuídas por vários órgãos subalternos, por áreas geográficas. Por último, temos a desconcentração horizontal, que acontece quando a distribuição das competências de uma pessoa coletiva pública é realizada por diversos órgãos, independentes entre si.

Por sua vez, a descentralização relaciona-se com o reconhecimento, por lei, de atribuições próprias a administrações de comunidades diferentes da comunidade nacional. Estas pessoas coletivas públicas que, normalmente, são eleitas pelo membro dessa comunidade, gozam de autonomia e previsão de competências próprias e exclusivas aos respetivos órgãos.

³ Lições de Direito Administrativo, 5ª. Edição de José Carlos Vieira de Andrade; páginas: 105 a 107.

Por fim, interessa referenciar o fenómeno que nos permite começar a entender onde se insere o ensino superior público, a desconcentração personalizada. Esta prende-se com a exigência trazida pela evolução das atribuições públicas no Estado Social, a multiplicação das tarefas e dos serviços e a eficiência implicaram uma especialização funcional e uma autonomização das instâncias decisórias em determinadas áreas de atuação e relativas a finalidades específicas. Este fenómeno engloba na sua forma mais complexa os institutos públicos, na integra este não configura uma desconcentração nem uma descentralização, uma vez que, são criadas pessoas coletivas diferentes do Estado e estas pessoas coletivas não gozam de autonomia substantiva e visam satisfazer interesses da comunidade nacional. Ao longo do tempo foram dadas várias denominações a este fenómeno este parece o mais acertado, visto que, se aproxima mais de arranjos organizativos motivados por razões de eficiência. No entanto, alguns institutos públicos, os especiais, como é o caso das universidades, existe uma verdadeira autonomia comunitária o que as torna uma realidade híbrida.

A Organização da Administração Pública Portuguesa

De forma a terminar este capítulo, resta expor de forma sucinta a organização estrutural da nossa administração pública⁴. Esta é dividida por setores, destacando-se as Administrações Estaduais, as Administrações Autónomas e as Administrações Independentes.

Administrações Estaduais

Estamos no domínio das entidades públicas cujo o objetivo que prosseguem é *a satisfação de interesses públicos de carácter nacional*. Dentro deste setor encontramos a Administração estadual direta e a Administração estadual indireta.

Administração Estadual Direta

A Administração estadual direta corresponde a toda atividade administrativa que é levada a cabo diretamente pelos serviços administrativos do Estado, é constituída pelos órgãos e serviços organizados em Ministérios que dependem diretamente do Governo (órgão superior da Administração Pública). Este é um órgão complexo, constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros e secretários de Estado. Nas tomadas de decisões este é composto pelo

⁴ Lições de Direito Administrativo, 5ª. Edição de José Carlos Vieira de Andrade; páginas 115 a 124.
Noções Fundamentais de Direito Administrativo, 4ª. edição de Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias; páginas 66 a 80.

Conselho de Ministros, Primeiro-Ministro ou cada um dos Ministros, em conjunto ou isoladamente. Como podemos ver, estabelecem-se aqui várias relações entre as estruturas da administração direta, uma vez que esta é organizada em *forma de pirâmide*, significa que a relação é hierárquica. Então, temos órgãos centrais que são, por exemplo, os ministérios e as direções gerais, onde a sua competência se estende a todo o território nacional e os órgãos periféricos⁵, que são órgãos do Estado com competências limitadas a uma *certa circunscrição administrativa*, como é exemplo as repartições das finanças e diretorias regionais.

Administração Estadual Indireta

As administrações estaduais indiretas são, basicamente, o *conjunto das entidades públicas, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, que desenvolvem uma atividade administrativa destinada à realização de fins do Estado*⁶. Esta pode ser uma administração indireta pública ou administração indireta privada.

A Administração Estadual indireta pública é dividida pelos institutos públicos, por fundos públicos e pelas entidades públicas empresariais (*são pessoas coletivas de direito público e de regime privado, que foram automatizadas do conceito de institutos públicos*), estas estão sob superintendência e tutela do Governo. Os institutos públicos que são pessoas coletivas públicas criadas pelo Estado com o objetivo de assegurar algumas funções administrativas estaduais, *que não revistam caráter empresarial*, ainda se dividem em “serviços personalizados”, “estabelecimentos públicos” e “fundações públicas de direito público”. Os “serviços personalizados” são departamentos ministeriais que são automatizados e aos quais se atribui personalidade jurídica, como por exemplo, o Instituto de Segurança Social. Os “estabelecimentos públicos” são instituições de caráter cultural ou social que prestam serviços, por norma, abertos ao público. Relevância para estes uma vez que é aqui que se enquadram as Universidades e os Institutos Politécnicos. As “fundações públicas de direito público” são pessoas coletivas públicas de substrato patrimonial, como por exemplo, os Fundos públicos.

⁵ Existe também a administração periférica externa, são organismos que estão fora do território nacional, no entanto estão dependentes do Estado, por exemplo, as embaixadas. Livro Noções Fundamentais de Direito Administrativo 4ª. edição de Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, página 64.

⁶ Livro Noções Fundamentais de Direito Administrativo 4ª. edição de Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, página 66.

Dentro da administração indireta, referenciar ainda as administrações indiretas privadas, que são sociedades de capital exclusivo ou majoritariamente público, criadas para prosseguir finalidades públicas sob a forma de sociedades comerciais (por exemplo as Estradas de Portugal, SA), estas podem ainda, ser detentoras de poderes públicos de autoridade como é o caso das Administrações portuárias. Fazem parte também da administração indireta privada as fundações públicas de direito privado criadas pelo Estado (por exemplo, ISCTE) e, no setor da economia social, criada pelo Decreto-lei 282/2009, uma cooperativa de interesse público, onde dispõe de poderes públicos de autoridade para o setor social e exerce, precisamente, atribuições de serviços públicos.

Por fim, dentro da administração indireta temos a administração indireta independente que são as autoridades de supervisão e regulação da economia. Segundo o n.º.1 do artigo 1.º. da lei 67/2013 estas são entidades administrativas independentes, desempenhando *funções de regulação e de promoção e defesa da concorrência respeitantes às atividades económicas dos setores privado, público, cooperativo e social, doravante e para efeitos da presente lei-quadro designadas por entidades reguladoras*. Estas entidades *caracterizam-se por serem especialmente apetrechadas em termos de informação e de capacidade técnica, e por exercerem as suas atribuições segundo padrões de imparcialidade, neutralidade e eficiência técnica, gozando de autonomia decisória acrescida perante o Governo (cujos poderes de tutela são limitados e estranhos aos conteúdos regulatórios)- são autoridades híbridas, no mínimo, semi-independentes, embora a lei as designe por entidades administrativas independentes*⁷.

Para além da AdC (autoridade da Concorrência) que é uma autoridade reguladora geral, temos autoridades de supervisão e regulação que exercem funções enquanto agências setoriais, nos vários setores de atividade económica e financeira, incluindo os abertos à iniciativa privada, pois sendo de interesse geral, estão sujeitos a regulação administrativa. No setor financeiro temos, por exemplo, enquanto autoridade reguladora a CMVM, enquanto regulador de SIEG (serviços de interesse económico geral), temos, por exemplo a ANACOM, ligada às comunicações e no setor da economia social, temos a ERS (prestação de cuidados de saúde).

⁷ Lições de Direito Administrativo, 5.ª Edição de José Carlos Vieira de Andrade; páginas 119 e 120, sobre entidades administrativas independentes

Autoridades Administrativas Independentes

As autoridades administrativas independentes⁸ são as autoridades ligadas ao parlamento, que gozam de poderes de fiscalização da legalidade administrativa e da garantia dos direitos dos cidadãos, como a Comissão Nacional de Eleições. Estas são criadas pelo Estado (membros são nomeados pela AR ou/e integram titulares designados por entidades privadas) e estão isentas de subordinação e controlo.

Os órgãos da Administração independente caracterizam-se por não dever obediência a quaisquer outros órgãos, os membros que são designados pelo governo não o representam, os titulares dos órgãos são inamovíveis e irresponsáveis pelas posições ou opiniões que façam no exercício das suas funções, bem como não podem ser dissolvidos ou demitidos, por fim, à partida, são vinculativos os pareceres, recomendações e diretivas por eles emitidos.

Administrações Autónomas

Por fim, temos as administrações autónomas, que se dividem em territoriais (salientando-se as regiões autónomas e as autarquias locais, relativamente às atribuições e competências administrativas onde há falta de institucionalização) e corporativas (destacando-se as associações públicas, as corporações territoriais e os consórcios públicos).

Relativamente às administrações autónomas territoriais, as autarquias territoriais podem criar entes indiretos institucionais, são eles as empresas públicas locais que são reguladas pela lei 50/2012, de 31 de agosto, representam o setor empresarial local, *bem como as relações entre as empresas e os municípios*. As fundações públicas municipais, que *são pessoas coletivas de direito público, de criação exclusiva pública*, reguladas pelo artigo 48º. e seguintes da Lei nº. 24/2012, de 9 de julho. Por fim, as “fundações públicas de direito privado”, onde foi dada a proibição da sua constituição futura, sobrando as já existentes (artigos 57º. e seguintes da lei nº. 50/2012, de 31 de agosto).

⁸ Livro Lições de Direito Administrativo, 5ª edição de José Carlos Vieira de Andrade, página 121; Livro Noções fundamentais de Direito Administrativo, 4ª edição de Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, páginas 78 e 79.s 78 e 79.

No que toca às administrações autónomas corporativas, podemos considerar três tipos de organismos administrativos, as associações públicas⁹, que são elas as profissionais (Ordens e Câmaras), as económicas (associações de beneficiários e regantes) e as culturais (Academias); As corporações territoriais, de base legal ou associativa, que podem ser entidades intermunicipais (Lei n.º. 75/2013) ou entidades regionais de turismo; os consórcios públicos, que são *entidades públicas, com ou sem personalidade jurídica, constituídas por diversos entes públicos, para determinadas finalidades públicas comuns*, como os centros tecnológicos ou os centros médicos universitários.

No próximo capítulo será abordado os institutos públicos, de modo a chegarmos as instituições de ensino superior. Desde já, importa reter que podemos verificar que as universidades e os institutos públicos são órgãos complexos e híbridos que têm um regime misto de administração autónoma, dotados de autonomia estatutária, e administração estadual, são institutos públicos.

⁹ *As associações públicas só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas, não podem exercer funções próprias das associações sindicais e têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos.* Artigo 264.º. n.º. 4 da CRP.

Institutos Públicos

Como já foi constatado, os institutos públicos fazem parte da administração indireta do Estado e das Regiões Autónomas. Estas pessoas coletivas de direito público, criadas pelo Governo, são dotados de personalidade jurídica com órgãos e património próprio e não revestem caráter empresarial. Os institutos públicos são caracterizados pela sua variedade organizativa, dividindo-se em «serviços especializados», como o INFARMED, em «estabelecimentos públicos», como as universidades e os institutos politécnicos e em «fundações públicas de direito público», como a fundação para a ciência e tecnologia. Estes institutos são regulados pela lei 3/2004, esta contempla os institutos de regime geral e os de regime especial (artigo 48º. da presente lei)¹⁰. Neste caso, podem ser regulados por lei específica como é o caso das universidades e institutos politécnicos, regulados pelo RJIES (Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior), que serão tema do próximo capítulo. Segundo a mesma lei, estes têm autonomia administrativa e financeira. No entanto, em casos especiais, podem ser criados apenas dotados de autonomia administrativa. Os institutos públicos são criados para desenvolver as atribuições onde há uma necessidade de a gestão não ser submetida à direção do Governo e apenas podem prosseguir os interesses para os quais foram criados (artigo 14º. Da lei 3/2004). Para além disso, no desenvolvimento das suas atribuições estes têm de obedecer aos princípios de gestão presentes no artigo 5º. da lei 3/2004 e ficam adstritos a um departamento ministerial que é o órgão tutelar destes, o ministério da tutela. Em matéria estatutária, os institutos públicos têm liberdade quanto à sua organização interna, gozando ainda alguns deles, nos termos da Constituição ou de lei especial de autonomia estatutária (artigo 12º. da lei 3/2004).¹¹

¹⁰ 1 — *Gozam de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade, os seguintes tipos de institutos públicos: a) As universidades e escolas de ensino superior politécnico; b) As instituições públicas de solidariedade e segurança social; c) Os estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde; d) As regiões de turismo; e) O Banco de Portugal e os fundos que funcionam junto dele; f) As entidades administrativas independentes*

¹¹ «1.As disposições relativas à organização interna dos institutos públicos constam dos seus estatutos, aprovados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da Administração Pública e da tutela, e, em tudo o mais que, face ao disposto na lei, possa assim ser regulado, de regulamentos internos, aprovados pelos órgãos do instituto.2.Nos casos de autonomia estatutária, nos termos da Constituição ou de lei especial, os estatutos são elaborados pelo próprio instituto, ainda que sujeitos a aprovação ou homologação governamental, a qual revestirá a forma de despacho normativo.»

Institutos Públicos de Regime Comum

Os institutos públicos de regime comum são organizados pelo modelo de conselho diretivo. Para os que têm autonomia administrativa e financeira é ainda obrigatório, a existência de um fiscal único que será o órgão de fiscalização, responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial. Contudo, estes podem dispor de outros órgãos, mas de natureza consultiva ou de participação dos destinatários da respetiva atividade.

Os Institutos Públicos e as Relações Intersubjetivas

Os institutos públicos estão sujeitados à tutela governamental. No artigo 41º. da lei 3/2004 encontramos as atividades que são sujeitas a aprovação do membro do Governo da tutela. Este pode ainda dirigir orientações, emitir diretivas e solicitar informações aos órgãos dos institutos públicos sobre os objetivos a prosseguir na gestão dos mesmos e sobre as prioridades a adotar na sua gestão (superintendência). Para além do membro do Governo da tutela, os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, também dispõem destes poderes no que toca a matéria referente a finanças e pessoal, respetivamente. Por último, segundo o artigo 43º. da lei 3/2004, «os titulares dos órgãos dos institutos públicos e os seus trabalhadores respondem civil, criminal, disciplinar e financeiramente pelos atos e omissões que pratiquem no exercício das suas funções, nos termos da CRP e demais legislação aplicável.»; «A responsabilidade financeira é efetivada pelo Tribunal de Contas.».

Os Regimes Especiais

Neste regime temos dois tipos de institutos, os com organização simplificada e os de gestão participada. Os institutos com organização simplificada dispõem como único órgão de direção, um diretor, um subdiretor e um conselho administrativo. Os poderes exercidos pelo diretor e pelo conselho de administração estão delineados no regime geral de administração dos fundos e serviços autónomos e dispõem, também, dos que estão definidos em lei orgânica e nos estatutos. Este modo de organização é aceite nos institutos de menor complexidade. Os institutos de gestão participada são criados quando, por determinação

constitucional ou legislativa, se conclua que deva haver participação de terceiros na gestão do instituto. A sua organização contém as especificidades necessárias para o efeito, nomeadamente no que toca à composição do órgão diretivo.

Por fim, no artigo 48º. da lei 3/2004 temos os tipos de institutos que gozam de regime especial, como é o caso das universidades e institutos politécnicos.

Breves referências à Administração Financeira do Estado

Nos serviços com autonomia administrativa, no que toca ao controlo de gestão orçamental, para além da verificação do cabimento deve realizar-se um controlo sistémico sucessivo da gestão orçamental. Este inclui a fiscalização da conformidade legal e regularidade financeira das despesas efetuadas e ainda a análise da sua eficiência e eficácia. Já nos serviços com autonomia administrativa e financeira, para além do controlo sistémico sucessivo estes deverão remeter a informação recolhida aos organismos competentes do Ministério das Finanças e, quando necessário, realizar a verificação direta da contabilidade dos próprios serviços. O julgamento das contas será realizado pelo Tribunal de Contas.

Ainda no controlo da gestão é indispensável a utilização dos meios de fiscalização interna para os serviços com autonomia administrativa e financeira. Estas formas de controlo encontram-se no artigo 53º. da RAFE (decreto-lei 155/92).¹²

Por fim, referenciar a contabilização das receitas e despesas, distinguindo os sistemas de contabilidade utilizados nos serviços com autonomia administrativa e nos serviços com autonomia administrativa e financeira. Nos primeiros, o sistema de contabilidade é unigráfico e é utilizada uma contabilidade analítica, que é indispensável à avaliação dos resultados da gestão. Nos segundos, o sistema de contabilidade é digráfico e moldado no plano oficial de contas, no plano de contas aplicável às instituições bancárias ou ainda noutro plano de contas oficial adequado.

¹² 1 - A gestão orçamental dos serviços e organismos abrangidos pelo presente diploma será controlada através das seguintes formas: a) Autocontrolo pelos órgãos competentes dos próprios serviços e organismos; b) Controlo interno, sucessivo e sistemático, da gestão, designadamente através de auditorias a realizar aos serviços e organismos; c) Controlo externo, a exercer pelo Tribunal de Contas, nos termos da sua legislação própria.

Ensino Superior Público

Neste capítulo, vai ser apresentado o regime jurídico das instituições de ensino superior público, especificamente a sua constituição, atribuições e organização, a tutela e a fiscalização do Estado sobre estas. Para isso, a base de criação deste será o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (lei n.º.62/2007) e a lei n.º.37/2003 que estabelece as bases do financiamento do ensino superior.

O objetivo primordial do ensino superior prende-se com a qualificação de alto nível, de modo a difundir conhecimento, estabelecer a nível internacional um quadro de qualidade de formação cultural, artística, tecnológica e científica dos estudantes.

Organização

O ensino superior português organiza-se segundo um sistema binário, em que o ensino universitário é orientado para a investigação e criação do saber científico e cultural e o ensino politécnico é orientado para uma investigação aplicada, onde a natureza do saber é, fundamentalmente, profissional.

Como referido na Constituição, o Estado é responsável pela criação de instituições de ensino superior públicas, de modo a que todos tenham direito à formação qualificada de alto nível. O ensino superior público é *composto pelas instituições pertencentes ao Estado e pelas instituições por ele instituídas* (artigo 4.º. n.º.1 alínea a)). Assim sendo, integramos as instituições de ensino universitário que são as universidades, os institutos universitários e outras instituições de ensino universitário; e as instituições de ensino politécnico, compostas pelos institutos politécnicos e outras instituições de ensino politécnico. Como veremos mais para a frente, estas instituições gozam de autonomia e governo próprio, no caso das outras de ensino superior universitário e politécnico estão sujeitas a devidas adaptações pelas instituições de ensino universitário e politécnico. Salientar que, este sistema binário confere graus diferentes, nas instituições de ensino universitário confere-se o grau de licenciado, mestre e doutorado, enquanto que, nas instituições de ensino politécnico confere-se o grau de licenciado, mestre e especialista.

Uma vez que, a responsabilidade da criação das instituições de ensino superior públicas pertence ao Estado, estas são consideradas pessoas coletivas de direito público, no entanto,

nos termos previstos do capítulo VI do título III do RJIES, podem revestir a forma de fundações públicas com regime de direito privado. Excetuando-se estas, as instituições de ensino superior público estão sujeitas à lei quadro dos institutos públicos em tudo o que não for de encontro com o RJIES (artigo. 9º. nº.2 do RJIES)¹³. Salientar que, as instituições de ensino superior para além das normas legais e estatutárias e demais regulamentos a que estão sujeitas, podem definir por elas, códigos de boas práticas em matéria pedagógica e de boa governação.

No âmbito da sua autonomia, as instituições de ensino superior público, gozam de diversidade organizacional, ou seja, *organizam-se livremente e da forma que considerem mais adequada à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem* (artigo 12º. RJIES). Neste seguimento, as instituições de ensino superior, perante o Estado e, com as devidas restrições, gozam, segundo o artigo 11º. nº.1 do RJIES e o artigo 76º. nº.2 da CRP, de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar. No entanto, estas continuam a estar sujeitas a tutela ou fiscalização governamental consoante a sua natureza e a acreditação e avaliação externa.

Ainda referente à organização das instituições de ensino superior, *as universidades e os institutos politécnicos podem compreender unidades orgânicas autónomas, com órgãos e pessoal próprios: Unidades de ensino ou de ensino e investigação (escolas), unidades de investigação e bibliotecas, museus e outras.* (artigo13º. nº.1 do RJIES). As escolas e as unidades de investigação nos termos da lei, dispõem de órgãos de autogoverno e de autonomia de gestão. Sendo assim, as escolas de universidades são designadas por faculdades ou institutos superiores e as escolas de institutos politécnicos são designadas por escolas superiores ou institutos superiores. As unidades orgânicas da mesma instituição, estão autorizadas a partilhar meios materiais e humanos, bem como organizar iniciativas em conjunto.

¹³ 2 — *Em tudo o que não contrariar a presente lei e demais leis especiais, e ressalvado o disposto no capítulo VI do título III, as instituições de ensino superior públicas estão sujeitas ao regime aplicável às demais pessoas colectivas de direito público de natureza administrativa, designadamente à lei quadro dos institutos públicos, que vale como direito subsidiário naquilo que não for incompatível com as disposições da presente lei.v*

Ação Social

Com o intuito de assegurar o direito à educação a todos, o Estado contribui, no limite da sua capacidade orçamental, para a formação de quadros qualificados, de modo, a garantir o desenvolvimento do país através do sistema de ação social. Pratica uma discriminação positiva aos estudantes economicamente carenciados que obtenham aproveitamento escolar.

Para a concretização desta ação levada pelo Estado, este investe na consolidação e expansão das infraestruturas físicas, nomeadamente com a construção e renovação de residências e cantinas. Os apoios prestados pelo Estado que são geridos de forma flexível e descentralizada podem ser diretos ou indiretos.

Os apoios diretos aplicam-se através da concessão de bolsas e auxílios de emergência, os indiretos, baseiam-se no acesso à alimentação e ao alojamento, no acesso a serviços de saúde, em apoios a atividades culturais e desportivas e outros apoios educativos.

O Estado e o Ensino Superior

Como já podemos constatar, o Estado é a entidade máxima responsável pelo ensino superior. Todas as relações que existem entre as instituições e universidades e os estudantes são, à luz da constituição e das respetivas leis, direta ou indiretamente, respeitando a autonomia destas instituições, supervisionadas por este. *Em cada ano económico, o Estado, financia o orçamento de funcionamento base das atividades de ensino e formação das instituições.*

Nos artigos 26 e 27º do RJIES, encontram-se enumeradas, respetivamente, as tarefas/atribuições do Estado e do Governo no domínio do ensino superior.

Cabe ao Estado, “criar e manter a rede de instituições de ensino superior públicas e garantir a sua autonomia; assegurar a liberdade de criação e de funcionamento de estabelecimentos de ensino superior privados; estimular a abertura à modernização e internacionalização das instituições de ensino superior; garantir o elevado nível pedagógico, científico, tecnológico e cultural dos estabelecimentos de ensino superior; incentivar a investigação científica e a inovação tecnológica; assegurar a participação dos professores e dos estudantes na gestão dos estabelecimentos de ensino superior; assegurar a divulgação pública da informação relativa aos projetos educativos, às instituições de ensino superior e aos seus ciclos de estudos; avaliar a qualidade científica, pedagógica e cultural do ensino; nos termos da lei,

financiar as instituições de ensino superior públicas e apoiar as instituições de ensino superior privadas; apoiar os investimentos e iniciativas que promovam a melhoria da qualidade do ensino”.

Ao governo e com o objetivo de garantir a prossecução das atribuições do Estado, compete ainda: “criar, modificar, fundir, cindir e extinguir instituições de ensino superior públicas; atribuir e revogar o reconhecimento de interesse público aos estabelecimentos de ensino superior privados”, mais especificamente ao membro responsável do governo pelo ensino superior, ministro da tutela, cabe: “verificar a satisfação dos requisitos exigidos para a criação e funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior; registrar a denominação dos estabelecimentos de ensino superior; homologar ou registrar, conforme o caso, os estatutos das instituições de ensino superior e suas alterações; homologar a eleição do reitor ou presidente das instituições de ensino superior públicas; Intervir no processo de fixação do número máximo de novas admissões e de inscrições nos termos do artigo 64º.; promover a difusão de informação acerca dos estabelecimentos de ensino e seus ciclos de estudos; fiscalizar o cumprimento da lei e aplicar as sanções nela previstas em caso de infração.”.

O financiamento das instituições de ensino superior públicas e o apoio às instituições de ensino superior privadas, é efetuado segundo os termos da lei 37/2003. Este é processado no quadro de uma relação tripartida entre o Estado e as instituições de ensino superior, os estudantes e as instituições de ensino superior e o Estado e os estudantes. Este processo realiza-se *de acordo com critérios objetivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado.* (artigo 1º. nº. 2 da lei 37/2003).

Este financiamento do ensino superior visa, sobretudo, apoiar as instituições de ensino superior para exercerem um ensino de qualidade, para adequarem os seus planos tendo em vista o desenvolvimento contínuo, procurarem *fontes de financiamento de natureza concorrencial com base em critérios de qualidade e excelência*, conceber o direito ao ensino superior independentemente das condições sociais e económicas dos estudantes e valorizarem os estudantes através do mérito e dedicação dos mesmos.

Tendo em conta os objetivos deste financiamento, o artigo 3º. da lei 37/2003, enumera um conjunto de princípios aos quais se deve obedecer, uma vez que só desta forma é que os objetivos são atingíveis. Destaca-se, o princípio da responsabilização, racionalidade e eficiência das instituições de modo a garantir a transparência das mesmas e a qualidade do

ensino, a democraticidade e justiça, para que todos tenham direito ao ensino e à investigação científica, independentemente das condições económicas ou socioculturais e outras responsabilidades no quadro das autonomias das instituições e das competências do Estado, para que exista uma correta gestão de recursos financeiros e humanos nas instituições de ensino superior. Por fim, como iremos ver no seguimento deste capítulo, o Estado por via inspetiva, acompanha e procede à avaliação sistemática do financiamento aplicado às instituições de ensino superior públicas.

As Instituições e Unidades Orgânicas

As instituições de ensino superior públicas são criadas por decreto-lei, os seus critérios de criação têm em conta a necessidade e sustentabilidade do ordenamento nacional da rede do ensino superior público.

Requisitos dos estabelecimentos

Os estabelecimentos estão todos sujeitos a um conjunto de requisitos essenciais, em função da sua natureza, tendo ainda de obedecer aos requisitos mínimos de cada um.

Para a criação e funcionamento dos estabelecimentos do ensino superior, todos sem exceção devem obedecer aos requisitos gerais. É imperativo os estabelecimentos apresentarem um projeto educativo, científico e cultural, de modo a garantir as infraestruturas necessárias para a prossecução dos seus fins (por exemplo, bibliotecas e laboratórios), a sua oferta formativa deverá estar de acordo com a sua natureza, devem ter um corpo docente próprio e de acordo com a natureza do estabelecimento, quer em número quer em qualificação. Os estabelecimentos devem também *assegurar a autonomia científica e pedagógica do estabelecimento, incluindo a existência de direção científica e pedagógica do estabelecimento, das unidades orgânicas, quando existentes, e dos ciclos de estudos*, e para além disso, estes devem também, garantir um elevado nível pedagógico, científico e cultural do estabelecimento. Deve também ser assegurado que os docentes, os investigadores e os estudantes participem no governo dos estabelecimentos, assim como os serviços de ação social e a prestação de serviços à comunidade (artigo 40º. do RJIES).

Requisitos das Universidades

Para a criação e funcionamento das universidades para além dos requisitos gerais, e da natureza destas definida no artigo 6º. do RJIES, estas devem obedecer ainda aos seus requisitos específicos (artigo 42º. do RJIES). Para tal, as universidades devem estar autorizadas a ministrar pelo menos: *seis ciclos de estudos de licenciatura, dois dos quais técnico-laborais; seis ciclos de estudos de mestrado; um ciclo de estudos de doutoramento em pelo menos três áreas diferentes compatíveis com a missão própria do ensino universitário.*

Os estabelecimentos de ensino como universidades, devem também garantir que a constituição do seu corpo docente vai ao encontro do disposto no RJIES (título II, capítulo III), as infraestruturas do estabelecimento devem ser as exigíveis para a ministração do ensino universitário, as universidades devem garantir a elaboração de atividades no campo do ensino e da investigação, bem como incentivar à criação, difusão e transmissão da cultura e, por último, *dispor de centros de investigação e desenvolvimento avaliados e reconhecidos, ou neles participar.*

Requisitos dos Institutos Universitários

Os institutos universitários seguem, basicamente os mesmos requisitos que as universidades, com a diferença de terem de estar, pelo menos, autorizados a ministrar *três ciclos de estudos de licenciatura, três ciclos de estudos de mestrado e um ciclo de estudos de doutoramento em área ou áreas compatíveis com a missão própria do ensino universitário (artigo 43º. RJIES).* Salientar a obrigação de dispor também de um corpo docente que cumpra o descrito no RJIES (título II, capítulo III) e *dispor de centros de investigação e desenvolvimento avaliados e reconhecidos, ou neles participar.*

Requisitos dos Institutos Politécnicos

Para a criação e funcionamento dos institutos politécnicos para além dos requisitos gerais, e da natureza destas definida no artigo 7º. do RJIES, estes devem obedecer ainda aos seus requisitos específicos (artigo 44º. do RJIES). Os institutos politécnicos devem integrar, no mínimo, duas escolas de áreas diferentes. Devem, também, estar autorizados a ministrar pelo menos: *quatro ciclos de estudos de licenciatura, dois dos quais técnico-laboratoriais, em pelo menos duas áreas diferentes compatíveis com a missão própria do ensino politécnico.* Assim como os estabelecimentos anteriores, os institutos politécnicos devem

dispor de um corpo docente que satisfaça o disposto no RJIES (título II, capítulo III) e assim como as universidades, dispor das infraestruturas necessárias para a ministração do ensino politécnico e restantes atividades de investigação ou culturais e, por fim, *desenvolver atividades de investigação orientada*.

Requisitos de outros estabelecimentos de ensino superior

Existe a possibilidade de serem criados, como outros estabelecimentos de ensino universitário ou ensino politécnico, os estabelecimentos que estejam autorizados, respetivamente, a ministrar pelo menos um ciclo de estudos de licenciatura e um ciclo de estudos de mestrado ou autorizados a ministrar pelo menos um ciclo de estudos de licenciatura. Consoante a sua natureza, universitária ou politécnica, estes estabelecimentos devem ir ao encontro com as exigências aplicáveis às universidades ou aos institutos politécnicos (artigo 45º. RJIES).

Regime de instalação

O regime de instalação é a denominação dada quando uma universidade ou instituto politécnico inicia o funcionamento do estabelecimento, tendo *a duração máxima de cinco anos letivos desde o início da ministração de ensino*. As instituições, para darem por cessado o regime de instalação, devem iniciar o processo até seis meses antes do término deste.

Nas instituições de ensino superior públicas caracteriza-se, principalmente, pelos estatutos serem provisórios (aprovados pelo ministro da tutela) e os órgãos de governo e de gestão dos estabelecimentos serem livremente nomeados e exonerados pelo reitor ou presidente da instituição (artigo 38º. nº.2 RJIES). Já as unidades orgânicas de instituições de ensino superior públicas, caracterizam-se por se regerem igualmente por estatutos provisórios, no entanto, é o conselho geral da instituição que os aprova. Em relação aos órgãos de governo e de gestão, estes são, igualmente, livremente nomeados e exonerados pelo reitor ou presidente da instituição (artigo 38º. nº.3).

As instituições em regime de instalação são acompanhadas pelos serviços do ministério da tutela que, elaboram e submetem ao ministério da tutela um relatório anual sobre estas (artigo 38º. nº.4 RJIES). Durante este período, as instituições beneficiam do disposto no artigo 46º. do RJIES.

Como foi dito, as instituições têm um prazo para desencadear o processo de cessação, porém, este pode cessar a qualquer momento, *nas instituições de ensino superior públicas, na sequência da homologação dos respectivos estatutos elaborados nos termos da presente lei, e da entrada em funcionamento dos órgãos constituídos nos seus termos.*

Organização e Gestão das Instituições de Ensino Superiores Públicas

As instituições de ensino superior públicas adotam, nos termos da lei, o modelo de organização institucional e de gestão que considerem mais adequado à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se insere (artigo 65º. do RJIES).

A Autonomia das Instituições de Ensino Superior Públicas

Autonomia Estatutária

Tendo as instituições de ensino superior público autonomia estatutária, esta deve definir a missão da instituição, respeitar a sua natureza e as disposições presentes no ato constitutivo. Os estatutos devem funcionar com o intuito de preservar as normas fundamentais da organização interna e do funcionamento das instituições, *nos planos científico, pedagógico, disciplinar, financeiro e administrativo* (artigo 67º. nº.1 do RJIES), respeitando sempre o disposto no RJIES e outras normas aplicáveis. Mais especificamente, os estatutos devem regular *as atribuições da instituição; a estrutura dos órgãos de governo e de gestão, a composição e os modos de eleição ou designação dos seus membros, a duração dos mandatos e os modos da sua cessação; a competência dos vários órgãos; o regime de autonomia das unidades orgânicas e os respetivos órgãos.* (artigo 67º. nº.2 RJIES).

Aquando o ato da constituição dos estabelecimentos de ensino superior públicos, por portaria do ministro da tutela, as instituições são dotadas de estatutos provisórios até à cessação do período de instalação.

A homologação dos estatutos (incide sobre a legalidade destes ou das suas alterações, que só pode ser recusada se se fundar inobservância da CRP ou da lei ou na desconformidade do processo de elaboração) e as suas alterações estão pendentes de homologação governamental, esta pode ser dada ou recusada no prazo de sessenta dias, através de despacho normativo do ministro da tutela. Os estatutos das instituições de ensino superior públicas podem ser revistos: *quatro anos após a data da publicação da última revisão; em*

qualquer momento, por decisão de dois terços dos membros do conselho geral em exercício efetivo de funções. (artigo 68º. nº.2 RJIES).

Autonomia Académica

Para além da autonomia estatutária, as instituições de ensino superior públicas, gozam também, de autonomia académica, especificamente de autonomia cultural (definição do seu programa de formação e de iniciativas culturais), científica (definição de programas e execução de atividades científicas), pedagógica (*capacidade para elaborar os planos de estudos, definir o objeto das unidades curriculares, definir os métodos de ensino, afetar os recursos e escolher os processos de avaliação de conhecimentos*) e disciplinar (poder de aplicar punições a docentes, investigadores, estudantes e demais funcionários e agentes que cometam a infrações), (artigo 71º. nº.1, 72º., 73º., 74º. E 75º. do RJIES).

Governo Próprio e Autonomia de Gestão

Como anteriormente dito, as instituições de ensino superior públicas são constituídas por órgãos de governo próprio, nos termos da lei e dos estatutos.

No caso das universidades e dos institutos universitários são constituídos por um conselho geral, um reitor e um conselho de gestão. Os estatutos podem ainda prever a criação de um senado académico composto por representantes das unidades orgânicas. Este é um órgão de consulta obrigatória por parte do reitor nos assuntos definidos nos próprios estatutos, a criação deste órgão visa assegurar a coesão da universidade com todas as unidades orgânicas na sua gestão (artigo 77º. do RJIES).

Já nos institutos politécnicos o governo é assegurado pelo conselho geral, pelo presidente e por um conselho de gestão (artigo 78º. do RJIES). Em ambos os estabelecimentos de ensino superior público, os estatutos podem prever a existência de outros órgãos, no entanto, estes serão de natureza consultiva. Assim como também, nas restantes instituições, onde o que as distingue das universidades e institutos politécnicos é o facto de em vez de existir, respetivamente, um reitor ou presidente, existe um diretor ou presidente.

Conselho Geral

O conselho geral é constituído por 15 a 35 membros, dependendo da dimensão da instituição em causa, do número das suas escolas e unidades orgânicas de investigação. Este é composto

pelos representantes dos professores e investigadores (artigo 81º. nº.3 do RJIES), pelos representantes dos estudantes (artigo 81º. nº.4 do RJIES) e por personalidades externas de reconhecido mérito, não pertencentes à instituição e com conhecimentos e experiência relevantes para esta área (artigo 81º. nº.5 do RJIES).

No artigo 82º. do RJIES, encontramos as competências do conselho geral, destacam-se as competências de aprovar as alterações dos estatutos, *apreciar os atos do reitor ou do presidente e do conselho de gestão, propor as iniciativas que considere necessárias ao bom funcionamento da instituição*. Também sob proposta do reitor ou do presidente compete ao conselho geral, *aprovar os planos estratégicos de médio prazo e o plano de ação para o quadriénio do mandato do reitor ou do presidente, aprovar as linhas gerais de orientação da instituição no plano científico, pedagógico, financeiro e patrimonial, aprovar os planos anuais de atividades e apreciar o relatório anual das atividades da instituição, aprovar a proposta de orçamento e as contas anuais consolidadas, acompanhadas do parecer do fiscal único e propor ou autorizar, conforme disposto na lei, a aquisição ou alienação de património imobiliário da instituição, bem como as operações de crédito*.

Por último, o conselho geral reúne ordinariamente quatro vezes por ano, podendo ser convocadas pelo presidente do conselho geral, por iniciativa, a pedido do reitor ou presidente da instituição ou por um terço dos membros do conselho geral reuniões extraordinárias. *O reitor ou o presidente participa nas reuniões do conselho geral sem direito a voto* (artigo 84º. nº.3 do RJIES), assim como os diretores das unidades orgânicas e as personalidades convidadas para se pronunciarem sobre os assuntos da sua especialidade.

Reitor e Presidente

O reitor e o presidente são o órgão superior de governo, respetivamente, das universidades ou dos institutos politécnicos, e de representação externa das instituições. É também, o órgão responsável pelo desenvolvimento da política da instituição e preside ao conselho de gestão (artigo 85º. do RJIES).

Mediante os estatutos de cada instituição e de acordo com o previsto no regulamento competente, o reitor ou o presidente é eleito pelo conselho geral. Este processo de eleição inicia-se com o *anúncio público da abertura de candidaturas*, seguido da apresentação das mesmas. Noutra fase, é realizada a *audição pública dos candidatos, com apresentação e discussão do seu programa de ação*, por fim, dá-se a votação final do conselho geral, por

maioria e voto secreto (artigo 86º. nº.2 do RJIES). O mandato do reitor ou presidente tem a duração de quatro anos e pode, nos termos dos estatutos, ser renovado apenas uma vez (artigo 87º. do RJIES).

Apenas professores e investigadores da instituição em causa ou de outras instituições, mesmo as estrangeiras, de ensino universitário ou de investigação podem ser eleitos reitores de uma universidade. Já nos institutos politécnicos, para além de os professores e investigadores poderem pertencer a qualquer instituição de ensino superior, também podem candidatar-se a presidentes *individualidades de reconhecido mérito e experiência profissional relevante* (artigo 86º. Nº. 3 e 4 do RJIES). Uma vez eleitos, estes entram num regime de dedicação exclusiva, ou seja, devem unicamente exercer o cargo de reitor ou presidente sem acumulação de funções. Quando eleito um docente ou investigador da respetiva instituição, este fica dispensado da prestação do serviço anterior, ainda assim, por sua iniciativa, poderá continuar a fazê-lo (artigo 90º. do RJIES).

O conselho geral, mais especificamente o seu presidente ou um terço dos membros a ele pertencente, pode ditar, por maioria de dois terços dos seus membros, a suspensão do reitor ou do presidente e, depois de ser finalizado o procedimento administrativo a sua destituição. Esta reunião especificamente convocada por parte do conselho geral que tem por objetivo a destituição do reitor ou presidente, acontece quando se identifica uma situação de gravidade para a vida da instituição.

Quanto ao reitor e presidente das instituições resta referir as competências que lhes são incumbidas pelo artigo 92º. do RJIES. Salientar as propostas que tem de elaborar e apresentar ao conselho pedagógico, propostas estas sobre, o plano estratégico e o plano de ação do seu mandato, *as linhas gerais de orientação da instituição no plano científico e pedagógico, plano e relatório anual das atividades, orçamento e contas anuais consolidados, acompanhadas do parecer do fiscal único, a aquisição ou alienação de património imobiliário da instituição, e de operações de crédito, por fim, a criação, transformação ou extinção de unidades orgânicas e as propinas devidas pelos estudantes.*

É também da competência do reitor ou do presidente superintender na gestão académica, tomando decisões quanto à abertura de cursos, à nomeação e contratação de pessoal, à *designação dos júris de concursos e de provas académicas e ao sistema e regulamentos de avaliação de docentes e discentes.* Deve também, de modo a garantir a eficiência na

utilização dos seus meios e recursos, orientar e superintender na gestão administrativa e financeira da instituição, propor iniciativas indispensáveis para o bom funcionamento da instituição, *comunicar ao ministro da tutela todos os dados necessários ao exercício desta, designadamente os planos e orçamentos e os relatórios de atividades e contas*, garantir a qualidade do ensino e da investigação na instituição e suas unidades orgânicas. Por fim, neste plano os estatutos da instituição, como sempre, revelam-se extremamente importantes, pois de maneira a garantir o bom funcionamento das unidades orgânicas, *estabelecem quais as competências do reitor ou presidente que, no âmbito das escolas dotadas de órgãos próprios e de autonomia de gestão, são cometidas aos órgãos próprios da escola.*

Conselho de Gestão

O conselho de gestão é nomeado e presidido pelo reitor ou presidente da instituição, nos termos dos estatutos da instituição, este é constituído por um máximo de cinco membros, incluindo um vice-reitor ou vice-presidente e o administrador. Podem participar na reunião do conselho de gestão através de convocatória, os diretores ou presidentes das unidades orgânicas, os responsáveis pelos serviços da instituição e os representantes dos estudantes, do pessoal não docente e não investigador, estes não terão direito a voto (artigo 94º. e 95º. do RJIES).

Conselho Científico, Técnico-Científico e Conselho Pedagógico

As instituições de ensino superior, ao nível das escolas, devem ter os seguintes órgãos: *no ensino universitário, um conselho científico e um conselho pedagógico; no ensino politécnico, um conselho técnico-científico e um conselho pedagógico e a nível das unidades orgânicas de investigação, um conselho científico* (artigo 80º. nº.1 do RJIES).

Conselho Científico ou Técnico-Científico

Em relação ao conselho científico (ensino universitário), este é constituído pelos representantes eleitos, que segundo os estatutos e regulamentos internos podem ser professores e investigadores de carreira e, também pelos restantes docentes e investigadores com algumas particularidades (regime de tempo integral, o contrato de trabalho não pode ser inferior a um ano e, por último, os representantes têm de ter o grau de doutor). Para além dos representantes eleitos, é constituído pelos *representantes das unidades de investigação reconhecidas e avaliadas positivamente nos termos da lei, quando existam:*

- *Escolhidos nos termos previstos nos estatutos e em regulamento da unidade orgânica;*
- *Em número fixado pelos estatutos, não inferior a 20% nem superior a 40% do total do conselho, podendo ser inferior a 20% quando o número de unidades de investigação for inferior a esse valor. (artigo 102º. nº.1 alínea b) do RJIES).*

O conselho técnico-científico (escolas de ensino politécnico) é constituído igualmente, por representantes eleitos e professores de carreira. Os docentes terão de ter o grau de doutor ou, neste caso, título de especialista com contrato a tempo integral há mais de dois anos. No que diz respeito aos representantes das unidades de investigação, a regra será exatamente igual à do ensino universitário.

Podemos observar as competências dos membros do conselho científico ou técnico-científico através do artigo 103º. nº.1 do RJIES, destacando a apreciação do plano de atividades científicas da unidade ou instituição, a competência de *pronunciar-se sobre a criação de ciclos de estudos e aprovar os planos de estudos dos ciclos de estudos ministrados*, bem como praticar outros atos previstos na lei relativos à *carreira docente e de investigação e ao recrutamento de pessoal docente e de investigação*.

Contudo, estes não podem pronunciar-se em assuntos que englobem carreiras de docentes com categoria superior à sua e em concursos ou provas nas quais poderão ser opositores.

Conselho Pedagógico

O conselho pedagógico é constituído por representantes do corpo de docentes e por representantes dos estudantes da instituição ou escola, este é o único órgão onde os estudantes estão presentes para poderem pronunciar-se antes das tomadas de decisão. Os representantes são eleitos nos termos dos estatutos e regulamento interno, já que os estatutos dispõem sobre a presidência do conselho pedagógico, pode-se optar pela sua atribuição ao diretor ou presidente da unidade orgânica.

No que diz respeito às competências deste órgão, podemos observá-las no artigo 105º. do RJIES, tratam-se de competências de natureza pedagógica, relacionadas com os métodos de estudo e de avaliação, com a avaliação do desempenho dos docentes e análise da mesma, com a criação de ciclos de estudo e atribuição de prémios escolares.

Gestão Patrimonial, Administrativa e Financeira

Autonomias e Normas Comuns

As instituições de ensino superior públicas gozam de autonomia patrimonial, administrativa e financeira, nos termos da lei. Artigo 108º. do RJIES.

Quanto à autonomia patrimonial, fazem parte do património das instituições de ensino superior públicas o conjunto dos bens e direitos transmitidos pelo Estado, ou outras entidades públicas ou privadas, com vista à realização das finalidades das instituições, bem como também os bens por estas adquiridos ou construídos (alínea a) do nº.3 do artigo 109º. do RJIES). Sempre que as instituições de ensino superior públicas pretendam alienar, permutar ou onerar o seu património ou executar a cedência do direito de superfície devem, através de despacho conjunto do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela, pedir autorização. Referir também quanto à autonomia patrimonial um aspeto importante presente no artigo 109º. nº. 8 do RJIES, *Os imóveis que integram o património das instituições de ensino superior públicas não universitárias e que tenham deixado de ser necessários ao desempenho das atribuições e competências da instituição são, salvo quando construídos ou adquiridos através do recurso exclusivo a receitas próprias ou adquiridos por doação, incorporados no património do Estado, mediante despacho conjunto do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela, ouvida a instituição.*

Uma vez que as instituições de ensino superior públicas gozam, também, de autonomia administrativa, os seus atos estão apenas sujeitos a impugnação judicial, salvo nos casos previstos na lei. Estas, no âmbito da sua autonomia, podem emitir regulamentos de acordo com o previsto na lei e nos seus estatutos, praticar atos administrativos e, estão igualmente capacitadas para celebrar contratos administrativos (artigo 110º. nº.2 do RJIES).

As instituições de ensino superior públicas, dentro dos limites da lei e dos seus estatutos, têm a autonomia para gerir os seus recursos financeiros por critérios internos, inclusive as verbas anuais atribuídas no Orçamento do Estado (autonomia financeira). Sendo assim, as instituições de ensino superior públicas, *elaboram os seus planos plurianuais; elaboram e executam os seus orçamentos; liquidam e cobram as receitas próprias; autorizam despesas e efetuam pagamentos; procedem a todas as alterações orçamentais, com exceção das que sejam da competência da Assembleia da República e das que não sejam compatíveis com a*

afetação de receitas consignadas. (artigo 111º. nº.2 do RJIES). Tendo autonomia financeira, as instituições de ensino superior públicas podem também recorrer a seguros de bens móveis e imóveis, de doenças e dos seus funcionários, desde que, cobertos por receitas próprias.

Especificações da Lei sobre a Gestão

As instituições de ensino superior públicas perante o Estado, têm o dever de fornecer informação como *garantia de estabilidade orçamental e de solidariedade recíproca* e perante a comunidade, de prestarem informação de forma acessível e rigorosa sobre a sua situação financeira. (Artigo 112º. do RJIES, transparência orçamental).

Para além da transparência orçamental, as instituições de ensino superior públicas têm de obedecer às regras do regime orçamental presentes no artigo 113º. nº1 do RJIES, estando também sujeitas ao POC-Educação (regime de contabilidade pública para a educação), ao *estabelecido na lei quanto ao equilíbrio orçamental* (artigo 113º. nº.4 do RJIES) e à *disciplina das finanças públicas*. Por outro lado, estão autorizadas a utilizar os saldos de gerência provenientes de dotações transferidas do Orçamento do Estado sem um pedido oficial ao ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela (artigo 114º. do RJIES).

As instituições de ensino superior públicas, após autorização por despacho conjunto do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela, podem recorrer ao crédito (artigo 115º. nº.2 do RJIES). *Com exceção das dotações transferidas do Orçamento do Estado e dos saldos das contas de gerência provenientes das dotações concedidas pelo Orçamento do Estado*, podem também depositar todas as receitas que arrecadem (artigo 115º. nº.3 do RJIES). No nº.1 do artigo 115º. do RJIES podemos verificar quais as receitas pertencentes às instituições de ensino superior, sendo que, às receitas provenientes do Orçamento do Estado com a finalidade de financiar despesas ou projetos específicos e às receitas que se destinam a cobrir determinadas despesas, não se aplica o princípio da não consignação¹⁴, uma vez que estas receitas têm ambas um fim específico.

¹⁴ Princípio da não consignação: Não pode afetar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas.

Bases sobre a Fiscalidade nas Instituições de Ensino Superior Públicas

Assim como o Estado, tanto as instituições de ensino superior públicas como as suas unidades orgânicas estão isentas de impostos, taxas, custas, emolumentos e selos (artigo 116º. do RJIES).

Em termos de controlo fiscal, *a gestão patrimonial e financeira das instituições de ensino superior públicas é controlada por um fiscal único, designado, de entre revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas, por despacho conjunto do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela, ouvido o reitor ou presidente, e com as competências fixadas na lei quadro dos institutos públicos.* (artigo 117º. do RJIES)

Para além das auditorias realizadas por ordem do Estado, as instituições de ensino superior públicas, têm o dever de promover auditorias externas (dois em dois anos), através de empresas de reconhecido mérito para o efeito. O relatório destas auditorias e os relatórios anuais do fiscal único, devem ser remetidos ao ministro responsável pela área das finanças e ao ministro da tutela. (artigo 118º. do RJIES).

Pessoal

As instituições de ensino superior públicas devem *dispor dos meios humanos necessários ao desempenho das suas atribuições, sem prejuízo da contratação externa de serviços* (artigo 119º. do RJIES). É da sua competência recrutar e promover os seus docentes e investigadores (regime definido em lei especial), bem como do resto do pessoal.

A contratação de pessoal não está sujeita a limitações, nomeadamente a contratação em regime de contrato individual de trabalho onde os encargos são satisfeitos através de receitas próprias, *incluindo nestas as referentes a projetos de investigação e desenvolvimento, qualquer que seja a sua proveniência.* (artigo 121º. nº. 2 do RJIES). Posto isto, reparamos que as instituições de ensino superior públicas gerem os seus recursos humanos livremente (dentro das suas disponibilidades orçamentais) e consoante as suas necessidades e princípios de boa gestão. Contudo, estas devem remeter trimestralmente ao ministro responsável pela área das finanças e ao ministro da tutela os seguintes elementos: *a) Despesas com o pessoal, incluindo contratos de avença, de tarefa e de aquisição de serviços com pessoas singulares; b) Número de admissões de pessoal, a qualquer título, e de aposentações, rescisões e outras formas de cessação de vínculo laboral; c) Fundamentação de eventuais aumentos de despesa com pessoal que não resultem de atualizações salariais, cumprimento de*

obrigações legais ou transferência de competências da administração central. (artigo 125º. nº.2 do RJIES).

Para finalizar, as instituições de ensino superior públicas são constituídas na sua organização por um administrador, nomeado e exonerado livremente pelo reitor ou presidente. Este é escolhido *entre pessoas com saber e experiência na área da gestão, com competência para a gestão corrente da instituição e a coordenação dos seus serviços, sob direção do reitor ou presidente* (artigo 123º. nº.1 do RJIES). De entre outras competências conferidas pelos estatutos e delegadas pelo reitor ou presidente, o administrador é membro do conselho de gestão e o seu exercício de funções termina no máximo após 10 anos da sua nomeação.

Unidades orgânicas

Como já vimos anteriormente, as unidades orgânicas podem dentro da sua autonomia ter órgãos e pessoal próprios. Neste sentido, no que toca à sua gestão, estas podem ser dotadas de autonomia administrativa e/ou financeira, nos termos dos estatutos da respetiva instituição. *A atribuição de autonomia financeira a unidades orgânicas de institutos politécnicos públicos é concedida por despacho do ministro da tutela e depende da satisfação de critérios a aprovar por portaria deste, os quais incluirão, designadamente, o seu nível de receitas próprias.* (artigo 126º. nº.2 do RJIES).

Sendo sempre um objetivo, em termos de gestão financeira, a eficiência na gestão dos recursos humanos e financeiros das instituições de ensino superior, os respetivos reitores e presidentes podem, desde que se justifique, *reafectar pessoal docente, investigador e outro entre unidades orgânicas e redistribuir os recursos orçamentais entre unidades orgânicas* (artigo 126º. nº.3 alínea a) e b) do RJIES).

Uma vez que, estas são constituídas por órgãos próprios e dotadas de autonomia de gestão podem dispor, segundo os termos fixado nos estatutos, de um administrador ou secretário que *é livremente nomeado e exonerado pelo diretor ou presidente da unidade orgânica.* As atribuições e competências são as que forem fixadas pelos estatutos ou as delegadas pelo diretor ou presidente da unidade orgânica (artigo 127º. do RJIES).

Serviços de Ação Social

Cada universidade e instituto politécnico públicos tem um serviço vocacionado para assegurar as funções de ação social escolar (artigo 128º. do RJIES), sem prejuízo de uma

eventual partilha dos mesmos serviços, nos termos fixados em protocolo estabelecido entre as instituições. Tal como as UO, estes serviços gozam de autonomia administrativa e financeira, nos termos definidos por lei e pelos estatutos. No que toca à fiscalização dos serviços, esta é exercida pelo fiscal único e *as suas contas são consolidadas com as contas da instituição de ensino superior* (artigo 128º. nº.2 alínea b) do RJIES).

O dirigente dos serviços de ação social escolar, tal como o administrador de uma instituição, é escolhido de entre pessoas com saber e experiência na área da gestão e as suas competências são aquelas que sejam atribuídas pelos estatutos e as que sejam delegadas pelo reitor ou presidente.

A Avaliação e Acreditação, Fiscalização, Tutela e Responsabilidade das Instituições de Ensino Superior

Avaliação e Acreditação

As instituições de ensino superior, nos termos do nº.1 do artigo 147º. do RJIES e nos termos dos seus estatutos, devem estabelecer mecanismos de autoavaliação regular do seu desempenho. Estas e as suas UO (bem como as atividades pedagógicas e científicas) *estão sujeitas ao sistema nacional de acreditação e de avaliação, nos termos da lei, devendo cumprir as obrigações legais e colaborar com as instâncias competentes* (artigo 147º. nº.2 do RJIES).

Fiscalização

As instituições de ensino superior estão sujeitas aos poderes de fiscalização do Estado, devendo colaborar leal e prontamente com as instâncias competentes. (artigo 148º. do RJIES). Posto isto, os seus estabelecimentos estão sujeitos à inspeção do ministério da tutela que, regularmente fazem visitas (os serviços competentes do ministério) de inspeção, podendo fazer-se acompanhar de especialistas nas áreas que considerem relevantes. *Os relatórios de inspeção são notificados ao estabelecimento de ensino* (artigo 149º. nº.3 do RJIES).

Tutela

O poder tutelar é exercido pelo departamento governamental que tem a responsabilidade pelo setor do ensino superior, tem como principal objetivo o cumprimento da lei e a defesa

do interesse público. De referir que é ao ministro da tutela que compete convocar eleições para os órgãos das instituições de ensino superior, *bem como desencadear o processo de eleição do reitor ou presidente, se os órgãos competentes não o fizerem em devido tempo* (artigo 150º. nº.3 do RJIES).

Caso as instituições entrem em incumprimento da lei ou ocorram perturbações graves em relação ao funcionamento dos estabelecimentos de ensino, o ministro da tutela pode, *dirigir uma advertência formal à instituição, ou à entidade instituidora, acompanhada ou não da fixação de prazo para a normalização da situação, determinar a suspensão temporária de funcionamento de ciclos de estudos e suspender as atividades letivas da instituição por período não superior a três meses* (artigo 154º. nº.1 do RJIES). A aplicação destas medidas preventivas, deve ser precedida de audição da *instituição ou da entidade instituidora* (artigo 154º. nº.2 do RJIES).

Independentemente de a instituição se encontrar numa situação de crise (artigo 152º. do RJIES), do encerramento compulsivo de uma instituição (artigo 153º. do RJIES) ou da aplicação de determinadas medidas preventivas (artigo 154º. do RJIES), o ministério da tutela terá de tomar as providências necessárias para salvaguardar os interesses dos estudantes (artigo 156º. do RJIES).

Responsabilidade

Segundo o artigo 157º. do RJIES, as instituições de ensino superior *são patrimonialmente responsáveis pelos danos causados a terceiros pelos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, nos termos da lei, sem prejuízo da liberdade académica e científica*. Assim como os titulares dos órgãos, os funcionários e os agentes das instituições de ensino superior públicas são *responsáveis civilmente, disciplinarmente, financeiramente e criminalmente pelas infrações que lhes sejam imputáveis, nos termos gerais*.

Nos termos da lei, as instituições de ensino superior estão sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas. Estas devem apresentar e aprovar um relatório anual de contas consolidado sobre as atividades que realizam, *acompanhado dos pareceres e deliberações dos órgãos competentes, dando conta, designadamente, do grau de cumprimento do plano estratégico e do plano anual, da realização dos objetivos estabelecidos, da eficiência da gestão administrativa e financeira, da evolução da situação patrimonial e financeira e da sustentabilidade da instituição, dos movimentos de pessoal docente e não docente, da*

evolução das admissões e da frequência dos ciclos de estudos ministrados, dos graus acadêmicos e diplomas conferidos, da empregabilidade dos seus diplomados, da internacionalização da instituição e do número de estudantes estrangeiros, da prestação de serviços externos e das parcerias estabelecidas e dos procedimentos de autoavaliação e de avaliação externa e seus resultados (artigo 159º. do RJIES). O relatório de contas deve também incluir as suas unidades orgânicas.

Para finalizar, este capítulo, baseou-se, fundamentalmente, no estudo do RJIES (Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior), tem como fundamento as instituições de ensino superior pública, mais concretamente o ensino universitário e o politécnico. Foi neste âmbito que se aplicou o RJIES, por isso, salientar o artigo 179º. *ensino superior público especial*, onde este regime não prejudica o regime especial das instituições do ensino superior militar e policial, bem como da Universidade Aberta, sem prejuízo da sua aplicação subsidiária.

Análise e recomendações ao RJIES

Após análise dos regimes subjacentes ao ensino superior público e de leituras extra de várias observações sobre os mesmos, concluí que existem diversos pontos de melhoria ou revisão no que toca, principalmente, ao regime jurídico das instituições de ensino superior, até porque segundo o artigo 185º. do RJIES, este já deveria ter sido alvo de avaliação em 2012.

Uma das primeiras recomendações que irei enunciar trata-se do artigo 13º. nº.2 do RJIES, *As escolas e as unidades de investigação podem dispor de órgãos de autogoverno e de autonomia de gestão, nos termos da presente lei e dos estatutos da instituição*. De forma a assegurar uma maior eficiência na gestão dos recursos disponíveis para estas, quer financeiros, quer humanos e, mesmo ao nível dos serviços, seria importante rever esta construção frásica e remover o “o podem” pelo “devem” de modo a dar uma autonomia obrigatória às escolas e às unidades de investigação contribuindo, a meu ver, para uma evolução ainda mais positiva face aos objetivos do ensino superior.

No que toca à ação social, considero que estejamos a caminhar numa direção bastante positiva, com a reparação de alojamentos e criação de condições, assim como, o congelamento da propina. Este é claramente um ponto fundamental para a evolução do ensino superior e chegar ao número de estudantes pretendidos. Tal como li, a opinião do

professor Elísio Estanque¹⁵, sobre o *centralismo e democracia nas universidades*, conclui que é de facto importante algumas revisões, visto que, somos um país em que a população com ensino superior é dos mais baixos. Pode-se explicar pelo volume de despesas suportadas pelas famílias, que é das mais altas, e onde o número de estudantes que beneficiam de bolsas de estudo é dos menores em relação a outros países. Posto isto, será necessário caminhar para políticas que apliquem uma discriminação mais positiva sobre os estudantes ou possíveis estudantes com necessidades.

Ainda respeitante à ação social gostaria de deixar outra recomendação, como é observável em todas as políticas públicas, existem sempre lacunas que se podem melhorar. No contexto de vários progressos atingidos com a modernização da Administração Pública, penso que seria uma grande evolução criar um programa diferente para a ação social escolar. Em muitos casos, por experiência própria, vejo que existem várias lacunas no sistema atual, penso que seria importante a criação de uma plataforma onde os dados fundamentais para a atribuição de bolsas fossem todos pedidos e as respostas serem dadas com maior brevidade, uma vez que, muitos alunos ou possíveis alunos não têm capacidades para viver na incerteza durante o período de decisões de atribuições de bolsa e o início do ano letivo.

Outra questão que me deixou na incerteza quanto à sua atuação e que se reforçou ao fazer a leitura do Parecer n.º.4/2019, é o artigo 25.º. do RJIES sobre o Provedor do estudante. Tal como recomendado neste parecer, penso que seria realmente importante uma revisão sobre esta entidade, uma definição mais específica do seu enquadramento, o seu perfil, papel e a sua função. O parecer vai ainda mais longe para garantir a independência deste órgão referindo que seria fundamental *consagrar as condições e garantias do exercício do cargo, incluindo o regime remuneratório, e garantir que os estatutos das instituições definam a duração do mandato, as incompatibilidades e a exclusividade durante o termo do mandato*¹⁶.

As instituições de ensino superior públicas são dotadas de governo próprio e de autonomia de gestão, neste aspeto, após a análise do RJIES, penso que existe realmente muitas situações que nos dão que pensar. Antes demais sabemos que o governo das instituições é exercido

¹⁵ Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e investigador do centro de estudos sociais; opinião inPublico “Centralismo e democracia nas universidades”

¹⁶ Parecer n.º.4/2019

pelo conselho geral, pelo reitor (ou presidente no caso dos institutos politécnicos) e pelo conselho de gestão.

No que toca ao conselho geral, como sabemos este é composto por representantes dos professores e investigadores, por representantes dos estudantes e por personalidades externas de reconhecido mérito, não pertencentes à instituição, com conhecimentos e experiência relevantes para esta. No contexto de várias leituras sobre este tema, é perceptível que existe algumas reticências sobre as personalidades externas, uma vez que *não trouxeram um contributo substancial da sociedade civil para o seio das instituições de ensino superior público*¹⁷ ou porque em alguns casos não demonstram empenho no conhecimento dos problemas das instituições, o que se traduz em *faltas a reuniões tendo tendência para apoiar em tudo as maiorias que os designam*¹⁸. O que é certo é que este modelo de eleição de cooptação, de eleição indireta veio substituir o modelo de eleição direta e traduziu-se numa passagem para segundo plano dos papéis dos investigadores, docentes e não docentes e dos alunos, fruto de uma rígida orientação interna. A presença destas personalidades caso sejam escolhidas por critérios rigorosos, serão uma vantagem para a sociedade académica e civil uma vez que se traduzem na aproximação dos dois mundos, das duas culturas e dos conhecimentos fundamentais, não só importantes para o desenvolvimento do ensino superior, como também do nosso país. Agora uma questão mais exata, segundo o artigo 82º. nº. 1 alínea a) do RJIES o conselho geral elege o seu presidente, por maioria absoluta, de entre as personalidades externas, na minha opinião numa revisão a este regime deveriam ser incluídos também os representantes dos investigadores e professores que se enquadrassem no perfil para estas competências, salvaguardando possíveis conflitos de interesses.

Outra questão em relação ao governo das instituições de ensino superior públicas, prende-se com a eleição do reitor ou presidente, segundo o artigo 82º. nº.1 alínea d), cabe ao conselho geral *organizar o procedimento de eleição e eleger o reitor ou presidente, nos termos da lei, dos estatutos e do regulamento aplicável*. A eleição do reitor ou do presidente foi sempre um *momento alto da vida democrática das escolas*¹⁹, o que acontece agora é a substituição

¹⁷ Elísio Estanque, Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e investigador do centro de estudos sociais; opinião inPublico “Centralismo e democracia nas universidades”

¹⁸ Manuel de Almeida Ribeiro, Professor do ISCSP, Universidade de Lisboa, opinião inObservador “A imperiosa revisão do regime jurídico das instituições de ensino superior”

¹⁹ Manuel de Almeida Ribeiro, Professor do ISCSP, Universidade de Lisboa, opinião inObservador “A imperiosa revisão do regime jurídico das instituições de ensino superior”

da eleição direta pela indireta e o consequente afastamento do corpo eleitoral da vida das instituições, uma vez que este processo eleitoral torna a *democracia mais restrita*²⁰, pois um número reduzido de conselheiros é que irão decidir sobre a vida das universidades ou institutos politécnicos. Isto faz com que as bases da academia se desmobilizem mais em relação aos problemas e debates das universidades e institutos politécnicos, de acordo como parecer 4/2019, estes aspetos condicionam a própria constituição do conselho geral, a sua eleição já é preparada com o pensamento na eleição no reitor ou presidente, o que deixa um *número restrito de membros com grande capacidade negocial*. Outra questão que pode ser consequência deste modelo de eleição prende-se com a *fiscalização das atividades dos reitores ou presidentes, podendo estar em risco e traduzir-se numa falta de transparência nas universidades e institutos politécnicos*²¹. Na minha opinião, e concordando com a recomendação do parecer 4/2019, o conselho geral deveria ser o órgão competente para, somente, organizar o procedimento de eleição, alargando assim o colégio eleitoral e garantindo o *equilíbrio entre a flexibilidade e a democratização da gestão*.

Ainda em relação ao governo próprio e autonomia de gestão das instituições de ensino superior públicas, esta observação prende-se com o conselho de gestão. Uma das competências do reitor ou presidente prende-se com superintender na gestão académica e orientar e superintender na gestão administrativa e financeira das instituições, assegurando assim a eficiência no emprego dos seus meios e recursos. Posto isto, penso que é desnecessário que estes possam presidir o conselho de gestão, uma vez que orientam e superintendem faz sentido existir uma eleição e este ser escolhido de entre professores e investigadores com competência para o cargo ou por pessoas externas devidamente qualificadas, é fulcral não desvirtuar o espírito colegial e a autonomia relativa de cada órgão. Assim como o que acontece nas unidades orgânicas com o conselho pedagógico e científico ou técnico-científico, que pode ser presidido, nos termos dos estatutos, pelo diretor ou presidente.

Por último, relevância para a qualidade do ensino e das instituições de ensino superior que tem vindo a ganhar um papel fundamental na evolução das instituições de ensino superior.

²⁰ Elísio Estanque, Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e investigador do centro de estudos sociais; opinião inPublico “Centralismo e democracia nas universidades”

²¹ Catarina Casanova, Professora Associada no ISCSP da Universidade de Lisboa, opinião inJN “RJIES e democracia: para quando um balanço?”

Segundo o Parecer 4/2019, o RJIES contribuiu para a autorresponsabilização das instituições relativamente à qualidade do ensino que ministram, da investigação que desenvolvem e das atividades que realizam em conjunto com a sociedade ou a solicitação destas. Esta importância atribuída à qualidade por parte das instituições de ensino superior é resultado do processo de avaliação efetuado pela A3ES e, por isso mesmo, concordando com a recomendação do Parecer 4/2019, *deve-se fomentar a integração da gestão da qualidade na estrutura formal de cada instituição de ensino superior, reforçando-se a ideia da importância da qualidade não tanto como requisito e resposta a uma entidade externa, mas sobretudo como fator determinante do processo de decisão e do cumprimento da sua missão.*

Conclusão

Em suma, como já evidenciado, a escolha pelo relatório de estágio deveu-se ao facto de experienciar aquilo que será a minha vida profissional, adquirir competências e conhecimentos para desempenhar determinadas funções. Certo que excedeu as minhas expectativas, para além de, no final, me sentir muito mais preparado para o mundo do trabalho, o modo de trabalhar, de interagir e os funcionários do ISCAC, com quem tive a oportunidade de trabalhar, partilharam comigo muito da sua experiência e conhecimentos que irão ser fundamentais para o meu futuro.

Em relação ao meu tema de estudo, das instituições de ensino superior público, importa reter que estas são criadas pelo Estado, sendo consideradas pessoas coletivas de direito público que gozam de autonomia e governo próprio. Dando uma revisão pela organização da administração portuguesa, como foi o caso, vimos que estas se inserem na administração indireta do Estado e surgem como institutos públicos. Estes institutos públicos, tendo a sua autonomia administrativa e/ou financeira continuam a ser controlados pelo Estado, através da inspeção e da tutela no caso das instituições de ensino superior públicas. Os institutos públicos especiais, como as universidades, no seu sistema de organização administrativa, dada a crescente evolução das suas atribuições, tarefas e serviços implicam um nível de autonomia superior. Esta é a forma mais complexa dos institutos públicos, onde existe uma verdadeira autonomia comunitária que os torna uma realidade híbrida.

As instituições de ensino superior públicas têm como principal objetivo a qualificação de alto nível, de modo a atingir um nível internacional de qualidade de formação cultural, artística, tecnológica e científica dos estudantes. O ensino em Portugal é organizado num sistema binário onde temos o ensino universitário (universidades, institutos universitários e outros institutos de ensino universitário), orientado para a investigação e criação do saber científico e cultural, e o ensino politécnico (institutos politécnicos e outros institutos de ensino politécnico), orientado para a investigação aplicada com natureza, principalmente, profissional.

O ensino superior guia-se, fundamentalmente, pelo RJIES, pelo que em tudo o que nele não for encontrado, as instituições recorrem à lei quadro dos institutos públicos. Sendo o Estado o responsável pela criação das instituições de ensino superior, nos artigos 26º. e 27º. do RJIES, podemos observar as tarefas/atribuições do Estado e do Governo perante estas. O

Estado, em cada ano económico, financia o orçamento de funcionamento base das atividades de ensino e formação das instituições, no entanto, estas têm de cumprir os objetivos do financiamento como os descritos no artigo 13º. da lei 37/2003.

Uma das principais autonomias das instituições de ensino superior públicas é a estatutária, onde através desta definem a sua missão, respeitando a sua natureza e as disposições presentes no ato constituinte e preservam as suas normas internas e o seu funcionamento nos planos pedagógico, disciplinar, financeiro e administrativo, respeitando sempre o RJIES.

As instituições de ensino superior públicas, estão sujeitas aos poderes de fiscalização do Estado, devendo colaborar leal e prontamente com as instâncias competentes. Posto isto, as instituições de ensino superior públicas têm de ter um fiscal único (ROC ou SROC) para exercer o controlo de gestão patrimonial e financeira, tendo também de promover auditorias internas de dois em dois anos, para além das efetuadas por ordem do Estado. Estão também sujeitas à inspeção do ministro da tutela (visitas de inspeção), o poder tutelar é exercido pelo departamento governamental responsável pelo setor do ensino superior e tem como objetivo fazer cumprir a lei e defender o interesse público. Em caso de incumprimento, podem ser aplicadas medidas preventivas ou o encerramento, mediante a gravidade, no entanto, o interesse dos estudantes está sempre salvaguardado. As instituições de ensino superior públicas, estão também sujeitas ao Tribunal de Contas, onde têm de apresentar o relatório anual de contas consolidado.

As instituições de ensino superior, como já podemos concluir, reforçam os seus poderes na medida de um quadro de autonomia que lhes é conferido pelo Estado, existindo apenas uma tutela e fiscalização governamental. Reparemos que desde 1992 (Tratado de Maastricht) se fala num modelo de ensino com uma dimensão europeia, promovendo mecanismos que incentivem os estudantes e professores à mobilidade e também do reconhecimento mútuo dos diplomas. Também em 1997, no Tratado de Amesterdão, tratou-se do ensino superior como um mecanismo fundamental de investigação e desenvolvimento para a adoção de políticas científicas e tecnológicas comuns e, em 1999, no processo de Bolonha, evoluímos para uma reforma intergovernamental para a concretização do espaço europeu de ensino superior e numa conjugação europeia na garantia de um ensino europeu de qualidade, no entanto, volta-se a falar no reconhecimento mútuo de diplomas. O que é certo é que neste momento, olhamos para os programas da UE, como por exemplo, as Estratégias 2020 ou a

Cimeira Social de Gotemburgo em 2017, onde se apresentou a visão para 2025, e grande parte dos objetivos não mudaram desde 1992. Continuamos a falar no reconhecimento mútuo dos diplomas e ciclos de estudos, o conselho da UE com recomendações para melhorar a aprendizagem de línguas estrangeiras, na rede de universidades europeias e nos sistemas de ensino superior inclusivos e ligados, como também na minha opinião, desde o processo de Bolonha que as reformas intergovernamentais, no caso português, continuam a ser insuficientes. Ao analisarmos, por exemplo o RJIES, que é o Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior, verificamos desde logo que desde 2007 não sofreu qualquer alteração, no entanto, referências à internacionalização são poucas e nenhuma se revela objetiva. Logo no n.º. 1 e 3 do 2.º. artigo existe uma referência ao tema na missão do ensino superior, no n.º.3 do 16.º. artigo fala-se na liberdade de integração em redes de cooperação e parcerias com estabelecimentos de ensino superiores estrangeiros e nas atribuições do Estado, fala-se na estimulação de abertura à modernização e internacionalização do ensino.

Penso que é necessário no RJIES existir um capítulo com instruções claras. As instituições de ensino superior, nos dias de hoje, beneficiam de um alargado quadro de autonomia e apresentam um governo próprio, podendo concorrer por elas a diversos programas da EU. Na minha opinião, o programa europeu com mais sucesso é o ERASMUS +, mas não é suficiente para atingirmos um sistema de ensino superior europeu. O primeiro passo será o estabelecimento de novas parcerias nacionais para nos podermos tornar competitivos também com outros países, é também fulcral consolidar a rede de instituições de ensino superior e adaptar a oferta educativa a um público internacional que não se verifica em algumas instituições de ensino superior, talvez esta medida passar a ser uma obrigação constante no RJIES.

Para finalizar, o ensino superior é fundamental para a construção e evolução da sociedade mundial, estando sempre na base o conhecimento científico e a inovação, mas neste momento é necessário fazer mais por ele, as medidas governamentais não estão a ser suficientes para permitir o avanço desejado pela UE. É, por isso, imperativo que a Europa continue a promover e a financiar projetos internacionais, uma vez que, as instituições de ensino superior são centros impulsionadores do desenvolvimento social, económico e cultural. O modo de organização das instituições de ensino superior que hoje se espelha num quadro de poderes que torna as instituições bastante autónomas face ao Estado, impulsiona a responsabilidade de evolução, inovação e internacionalização do ensino para as próprias

instituições, tornando-as mais independentes e envolventes em programas a nível internacional gerindo as instituições com um governo próprio dentro dos seus estatutos e da lei. No entanto, não deixa de ser importante um apoio acrescido do Estado para a internacionalização do ensino superior. Podemos estar a tomar uma direção positiva, mas é necessário a existência de legislação clara e reforço da existente, como o RJIES.

Bibliografia

Bases de Contabilidade Pública, lei 8/90;

Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, lei 37/2003;

Lei Quadro dos Institutos Públicos, lei 12/2004;

Lei n.º 67/2013 (autoridades reguladoras)

LEO- Lei de Enquadramento Orçamental;

Lições de Direito Administrativo, 5ª. Edição, José Carlos Vieira de Andrade; páginas 9-40; páginas 91 a 115;

Livro Noções Fundamentais de Direito Administrativo, 4ª. Edição, Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias; páginas 66 a 80;

Regime de Administração Financeira do Estado, lei 155/92;

RJIES- Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior;

http://www.iscac.pt/index.php?m=3_9&lang=PT .

https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/about-higher-education-policy_pt

<https://www.publico.pt/2019/07/08/sociedade/opiniao/rjies-centralismo-democracia-universidades-1876654>

<https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/rjies-e-democracia-para-quando-um-balanco-12476600.html>

<https://observador.pt/opiniao/a-imperiosa-revisao-do-regime-juridico-das-instituicoes-de-ensino-superior/>

Parecer n.º 4/2019

Anexos

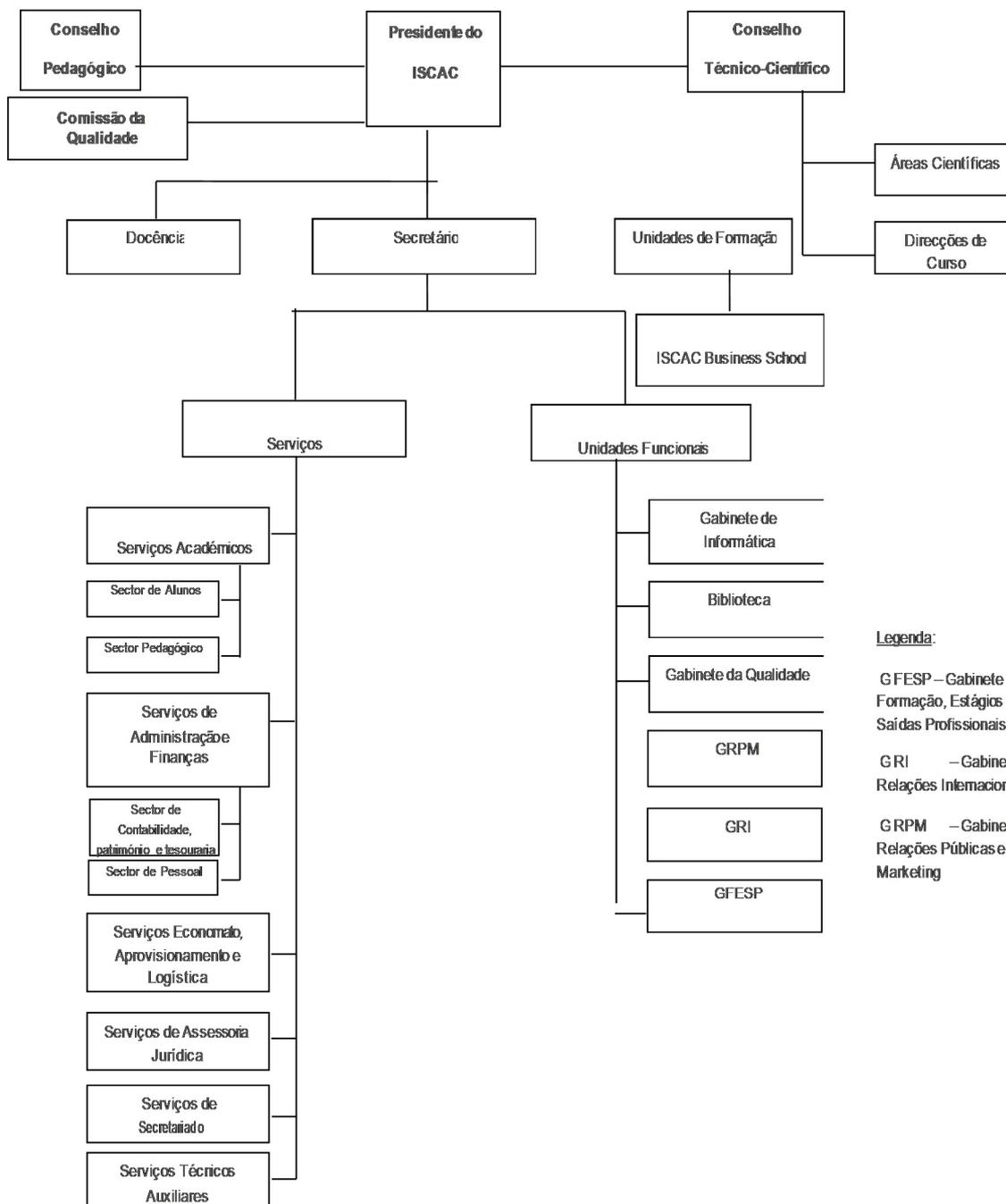
Anexo 1

ORGANOGRAMA

MACRO ESTRUTURA

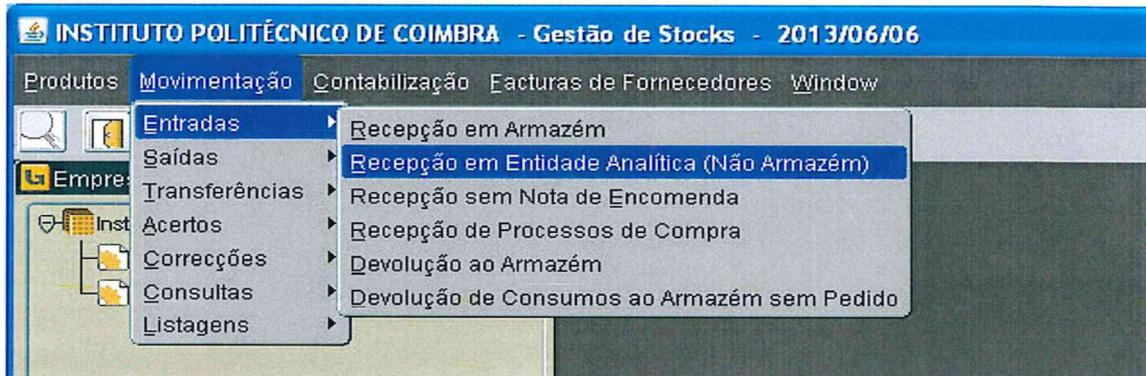


ESTRUTURA FUNCIONAL



Anexo2

Entrada de Facturas – Gestão de Stocks



Preencher o campo data.

Depois escolher a Nota de Encomenda.

Escolher Factura

Colocar o nº da factura e a data.

The screenshot shows the 'Recepção Serviços/Produtos Não Stock' form in the 'Gestão de Stocks' application. The form is filled with data for a receipt. The application title bar reads 'INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA - Gestão de Stocks - 2013/06/06'. The user name 'HELDER.GOMES' is visible in the top right corner. The form fields are as follows:

Serviço Emissor	005	ISCAC	Tipo Documento	RS	Recepção de Outros Fornecimentos e Serv	
Data Documento Interno	2013/05/31		Nº. Documento Interno	RS	005 2013	
Documento	Info. Adicional	Descontos Financeiros	Encargos	Linhas		
Encomenda	NE	005	2013	0000203	Data Prevista Entrega	2013/03/11
Documento Externo	F - Factura	2013FT0100032	2013/04/15			
Entidade Requiritante	519999	Comuns Ensino				
Entidade Destino	519999	Comuns Ensino				
Entidade para Entrega	519999	Comuns Ensino				
Morada de Entrega	3	Quinta Agricola - Bencanta	3040-316	PORTUGAL		
Armazém						
Comprador		HELDER.GOM - Hélder Gomes				
Tipo Recurso						
Fornecedor	469	SERVIÇOS DE ACÇÃO SOCIAL - IPC	N.I.F.	600052737		
Morada	1	RUA DA MISERICORDIA LAGAR DOS CORTIÇOS	3040-093	PORTUGAL		
Divisa da Recepção		EUR - Euro				
Câmbio	Fixo	<input type="checkbox"/>			(Encomenda)	<input type="checkbox"/>
Observação						

INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA - Gestão de Stocks - 2013/06/06

Produtos Movimentação Contabilização Facturas de Fornecedores Window

HELDER.GOMES

7/202010 - Estadas - Recepção Serviço/Produtos (30) Stock

Serviço Emissor 005 ISCAC Tipo Documento RS Recepção de Outros Fornecimentos e Servi
 Data Documento Interno 2013/05/31 N.º Documento Interno RS 005 2013 335

Documento Info. Adicional Descontos Financeiros Encargos Linhas

Quantidade Pendente na Encomenda 1.00 UN
 Preço Unitário na Encomenda 200.0000 UN

Ln.	T.R.	Produto	Descrição	Peso
1	SV	S10N	SERVIÇO DE TRANSPORTE PARA DESLOCAÇÃO DAS	

Qt. Recepcionada 1.00000 UN
 Preço Unitário 162.6000 UN
 Valor Bruto 162.60
 Descontos (%) .00 .00 .00
 Valor Desconto 0.00
 Taxa IVA 23
 Valor IVA 37.40
 Valor Líquido 200.00

Valor IVA da Factura 0.00
 Valor Líquido da Factura 200.00

Total da Recepção
 Total S/IVA 162.60
 Total Líquido 200.00

Un.RE Conversão Un.NE
 UN 1 UN

Un.RE Conversão Prç.RE
 UN 1 UN

Na primeira linha colocar o valor do IVA e na segunda o valor total da factura.

Valores que estão na factura em papel

Anexo3

Gestão Documental x +

Inseguro | webdoc.intranet.ipc.pt/gd/aspkgddocumentolist.aspx

Aplicações Novo separador Google Google Bing Google

Início Terminar IPC - Utilizador : Celeste Mafalda Lopes Marques - ISCAC

Documentos Processos Formulários Relatórios Arquivo Suporte

LISTA DE DOCUMENTOS

Filtros para Pesquisa

Mostrar campos de pesquisa avançada

Nº de Registo Assunto

Contribuinte Entidade Classificador

[Todos Classificadores]

Estão comigo
 Tomar conhecimento
 Concluídos
 Ver Todos os Documentos

Estão no departamento:
 Já passou por mim
 Arquivados
 Documentos Delegados

Incluídos em Processo
 Anulados
 Tomei conhecimento

Período : Último ano Total de Documentos: 500

Página: 1 de 19

Exportar

A Mostrar do Registo 1 ao 25 de um Total de 468

Nº Registo	Entidade	Assunto	Tipo	Situação	Referência	Entrada	Remetente	Recebido	Ficheiro
E/SAS/641/2020	Goldenergy	Nota de crédito nº VNCAN/NCAN173272, no valor de 3252,02€	Factura	Em Serviço		11-03-2020	Maria da Ascensão Bonifácio Afonso (SP)	11-03-2020	
E/SAS/643/2020	Goldenergy	Fatura nº VNFAFCR/200100007046, no valor de 5673,86€	Factura	Em Serviço		11-03-2020	Maria da Ascensão Bonifácio Afonso (SP)	11-03-2020	
I/SP/802/2020	SERVIÇOS DA PRESIDÊNCIA DO IPC	Ordens de pagamento 20500015 e 20500016	Outros	Em Serviço		10-03-2020	Maria da Ascensão Bonifácio Afonso (SP)	10-03-2020	
I/SP/458/2020	SERVIÇOS DA PRESIDÊNCIA DO IPC	Ordens de pagamento 205000008 e 205000009	Outros	Em Serviço		10-02-2020	Maria da Ascensão Bonifácio Afonso (SP)	06-03-2020	
I/SP/516/2020	SERVIÇOS DA PRESIDÊNCIA DO IPC	Ordens de pagamento 19500220 e 20500010	Outros	Em Serviço		14-02-2020	Maria da Ascensão Bonifácio Afonso (SP)	06-03-2020	
E/SP/1249/2020	Grupo Almedina	600027350 - Envio de Resumo de Documentos	Outros	Em Serviço		03-03-2020	Adriana Adelaide Sousa Monteiro (SP)	04-03-2020	

PT 11:43 13-03-2020

Anexo4

IMOBILIZADO: Registrar bens

imobem_pub - Manutenção de Bens

Ficha Bem Componentes Avaliações Correções Fiscais Inventários CIME Alter Patr Afectação F. Financeiam.

Class. Geral 107.06.04 Máquinas e aparelhos de cozinha Regime fiscal D A reavallar N Quotas deg. N Turnos 1

N. Inventário Tipo 100 Descrição Microondas para os alunos

Desc. Aux. Microondas para os alunos Cód. Bem

Act. Organ. 1 ENSINO SUPERIOR POLITÉCNICO Data fim de Garantia

Situação 0 ATIVO Taxa 12.50 Layout Eliq. Cód. Eliq.

Cód. Sistema Espécie

Aquisição Inf. Complementar

Data 2012/06/08 Início Utiliz. 2012/06/08 N. Doc. Data Doc. 2012/06/08 Novo/Usado N (1) Gtd. 1

Div. Dt. Câmbio Câmbio Val. Divisa Val. EUR

IVA 0.00 Valor 0.00 IVA dedutível? N Prorata % 0.00 Valor 0.00 Val. Máx. Fiscal 4.00

Modo Aq. 01 AQUISIÇÃO COMPRA Fornecedor N. Enc. NE005201226C

Leasing? N N. Contrato Fornecedor

Diário 07 N. Doc. Clb Dt. Doc. Clb Proj. Investimento

Ano 2012 Valor Imob. 44.99 Amt. Ac. Ano Ant. 0.00 Valor Liq. 0.00 Valor Ctb 44.99

Amortização do Exercício 0.00 Amt. Acum. Final 0.00 Tot. reint. N

Nr. Fichas 1

Última reav. Atribuir F. Financeiam... Afectação

imobem_pub - Manutenção de Bens

Ficha Bem Componentes Avaliações Correções Fiscais Inventários CIME Alter Patr Afectação F. Financeiam.

Class. Geral 107.06.04 N. Inventário Tipo 100 Microondas para os alunos

Localização Física

Organismo 1 INSTITUTO POLITÉCNICO DE COIMBRA Data

Localiz. ISCAC ISCAC Edifício Piso Sala

Promissão de

Organismo 1 ← Colocar 1 Data

Afect. Propr. 1 BENS PRÓPRIOS

Afectação

Organismo 1 INSTITUTO POLITÉC Afect. Est. → Conta 70C Funcionário Data 2012/06/08

Serviço 05 Inst. Sup. de Contabilidade e Ad. Coimbra Sublocal/Secção

Perc. % 100.00 U. Exp. 05 ISCAC - INST SUP CONT/ C. Anell. C. Resp. ISCAC ISCAC

Centro Custo 640000 COMUNS ENSINO Subcentro 100000 SUBCENTRO GENÉRICO

Classif. Económico D 070109B0B0 EQUIPAMENTO ADMINIS Rúbrica Projecto

Perc. % U. Exp. C. Anell. C. Resp.

Centro Custo Subcentro

Classif. Económico Rúbrica Projecto

Voltar

Anexo5

Gestão Documental x +

Inseguro | webdoc.intranet.ipc.pt/gd/Main.aspx

Aplicações Novo separador Google Google bing Google

Início Terminar IPC - Utilizador : Celeste Mafalda Lopes Marques - ISCAC

Documentos Processos Formulários Relatórios Arquivo Suporte

Documentos

- Estão Comigo (67)
- Estão no Departamento (361)
- Tomar Conhecimento (40)

Processos

- Estão Comigo (442)
- Estão no Departamento (9)
- Tomar Conhecimento (1)

Delegados

Sem Utilizadores "Delegados"

UNIVERSIDADE DE COIMBRA

PT 11:42 13-03-2020

Anexo 6

Business School Sair

Utilizadores

Pós Graduações

MBAs/Masters

Formações

★ - Os dados do utilizador estão validados.

FORMAÇÕES - INSCRIÇÕES A AGUARDAREM EMISSÃO DE REFERÊNCIA MB	5
FORMAÇÕES - CONFIRMAÇÃO DE PAGAMENTO	28
PGS - CANDIDATURAS A AGUARDAREM EMISSÃO DE REFERÊNCIA MB	42
PGS - CANDIDATURAS CONFIRMAÇÃO DE PAGAMENTO	71
MBAS - INSCRIÇÕES A AGUARDAREM REF. MB	8
MBAS - CONFIRMAÇÃO DE PAGAMENTOS	206
PÓS GRADUAÇÕES - INSCRIÇÕES A AGUARDAREM REF. MB / PLANO DE PAGAMENTOS	3
PÓS GRADUAÇÕES - CONFIRMAÇÃO DE PAGAMENTOS TAXA INSCRIÇÃO	35
PÓS GRADUAÇÕES - CONFIRMAÇÃO DE PAGAMENTOS ÚNICOS	5
PÓS GRADUAÇÕES - CONFIRMAÇÃO DE PAGAMENTOS EM PRESTAÇÕES	183

PT 11:47 13-03-2020

Anexo 7

Escola de Negócios de Coimbra x +

cbse.iscac.pt/contab/usuario

Aplicações Novo separador Google Google Bing Google

Business School Sair

Utilizadores

Pós Graduações

MBAs/Masters

Formações

nome email **FILTRAR**

cc/bi nif **LIMPAR**

Nome	CC/BI
Maria Isabel Vaz Videira	7407126
Abacelar Izélio Gidião Simbine	00000000
Abacelar Simbine	
Abel Tomé Mota Nunes	10850969
Abel António Moreira Ribeiro	11958134
ABocarRam	
Anabela Barroco Rodrigues	12656376
acabral	
Ana Castro Forte	12501713
Alejandro Crisóstomo Bretel	44871977
Adalberto Felinto	
Adriana Pereira da Costa	14236522

PT 11:48 13-03-2020

Anexo 8

The screenshot shows a web browser window with the URL cbse.iscac.pt/contab/utilizador/3872. The page title is "Business School" and the user is logged in as "Em pausa". The left sidebar contains navigation links: "Utilizadores", "Pós Graduações", "MBAs/Masters", and "Formações".

The main content area displays the user's name, "Paulo Carlos Silva Graça", and provides options to "Enviar email: paulograça.1970@gmail.com" and "Imprimir dados do Utilizador". Below this, there are tabs for "DADOS PESSOAIS", "FORMAÇÕES", "CANDIDATURAS ÀS PGS", and "INSCRIÇÕES PGS / MBAS".

The "INSCRIÇÕES PGS / MBAS" tab is active, showing the following details:

- Inscrições em Pós Graduações**
- AVALIAÇÃO E GESTÃO NA ACTIVIDADE IMOBILIÁRIA**
- ano 2019 - edição 12**
- Estado:** A decorrer Pgto prestações
- Forma de pgto:** Ref MB - **Modalidade de pgto:** Prestações: 5
- Valor taxa:** 40€ - **Valor Base:** 1850€ - **Desconto:** 20% - **Info:** 20% => **Valor Total: 1480C**
- [Visualizar dados para o recibo](#)

Payment options are displayed as buttons: TAXA, PGTO 1, PGTO 2, PGTO 3, PGTO 4 (VISA), and PGTO 5 (VISA). Below these, there are checkboxes for "Taxa", "Pgto 1", "Pgto 2", and "Pgto 3", all of which are checked.

The Windows taskbar at the bottom shows the system tray with the date "13-03-2020" and time "11:49".

Anexo 9

Escola de Negócios de Coimbra x +

cbse.iscac.pt/contab/utilizador/3872

Aplicações Novo separador Google Google bing Google

Business School Sair

Utilizadores

Pós Graduações

MBA's/Masters

Formações

Paulo Carlos Silva Graça

Enviar email: paulograça.1970@gmail.com Imprimir dados do Utilizador

DADOS PESSOAIS FORMAÇÕES CANDIDATURAS ÀS PGS **INSCRIÇÕES PGS / MBAS**

Inscrições em Pós Graduações

[AVALIAÇÃO E GESTÃO NA ACTIVIDADE IMOBILIÁRIA](#)
- ano 2019 - edição 12

Estado: A decorrer Pgto prestações
Forma de pgto: Ref MB - **Modalidade de pgto:**
Prestações: 5
Valor taxa: 40€ - **Valor Base:** 1850€ - **Desconto:**
20% - Info: 20% => **Valor Total: 1480€**
[Visualizar dados para o recibo](#)

TAXA PGTO 1 PGTO 2 PGTO 3
PGTO 4 VISA PGTO 5 VISA

Taxa Pgto 1 Pgto 2 Pgto 3

11:49
13-03-2020