

AVALIAÇÃO DO PERÍODO EXPERIMENTAL DE CINCO ANOS DE VIGÊNCIA DO REGIME FUNDACIONAL NA UNIVERSIDADE DO PORTO

*Relatório produzido pela comissão conjunta do Conselho de Curadores e do
Conselho Geral da Universidade do Porto*

1. Introdução

A Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que estabelece o *regime jurídico das instituições de ensino superior* (RJIES), veio consagrar como novo formato jurídico-organizativo para as instituições de ensino superior públicas, o de fundação pública com regime de direito privado nos domínios da gestão de pessoal, patrimonial e financeira.

A Fundação a que a universidade passou a pertencer tem natureza jurídica pública, ainda que siga, em parte, regras do direito privado. Tal permite classificá-la como organização híbrida. Ao contrário do que por vezes é referido, não se tratou de um fenómeno de privatização, mas simplesmente de uma modificação da relação entre o Estado e a Universidade com o recurso a um contrato. Esta relação deixa de ser baseada numa hierarquia e em princípios de comando e controlo, para passar a assentar numa contratualização de objetivos e orçamentos plurianuais sob controlo de um Conselho de Curadores.

Esse novo modelo visa conferir às entidades que o adotarem uma maior autonomia institucional e um modelo de gestão mais flexível e potencialmente gerador de maior eficácia e eficiência na administração das instituições em resultado de se regerem pelas regras do direito privado nas áreas da gestão de pessoal, patrimonial e financeira, mais adaptadas a esta realidade do que as do direito público.

De facto, a existência de um Conselho de Curadores constitui um reforço da autonomia da Universidade, dado que assume o papel delegado pelo Governo na tomada de decisões em vários domínios importantes para o funcionamento

U. PORTO

da Universidade, como são, entre outros, a gestão do património, a homologação da eleição do reitor e dos principais planos, orçamentos e contas da Universidade e ainda, quando necessário, o recurso ao crédito bancário nas condições expressas no decreto instituidor.

Por outro lado, o modelo de fundação pública com regime de direito privado, para além de assegurar que a universidade continua a ser indubitavelmente uma entidade pública, com direito a um financiamento do Estado calculado pelas mesmas regras fixadas na lei para o financiamento do Estado às demais instituições de ensino superior públicas, permite a utilização de regras de funcionamento mais flexíveis para a gestão financeira e de recursos humanos e disponibiliza novos instrumentos de gestão (gestão autónoma do património e possibilidade de recurso a financiamentos externos sob controlo do Conselho de Curadores).

Na altura do debate na Assembleia Estatutária sobre a eventual adoção do modelo fundacional pela Universidade do Porto foi entendido que, pretendendo-se dotar a Universidade de uma forma de governo e de organização capaz de responder agilmente aos desafios da competição internacional, o modelo fundacional poderia ser uma solução adequada dado poder conferir, nomeadamente:

1. Uma maior capacidade para a realização dos planos de médio prazo, facilitada pela menor dependência das mudanças anuais das políticas orçamentais, pelo facto de o financiamento ser complementado por meio de contratos plurianuais com o Estado segundo objetivos de desempenho, por uma gestão mais simplificada dos saldos de cada ano e pela gestão do imobiliário que for atribuído à Fundação;
2. Simplificação das regras de gestão de aquisição de bens e serviço e contabilísticas
3. Uma simplificação do processo para contratar os recursos humanos essenciais para um ensino e uma I&D de qualidade e internacionalizados,

U. PORTO

permitindo a definição de carreiras próprias e respetivas condições remuneratórias;

4. Uma oportunidade para uma maior e melhor cooperação entre a Universidade do Porto e as instituições privadas sem fins lucrativos de Investigação e Desenvolvimento em que participa, com o objetivo de integração na universidade de algumas delas;
5. A possibilidade do recurso ao financiamento externo sob controlo do Conselho de Curadores para melhorar a qualidade e a diversidade das ofertas de ensino e de I&D&I, bem como das condições de vida no campus;
6. Possibilidade acrescida para a obtenção de financiamentos complementares para as atividades de ensino e I&D através da angariação de doações, patrocínios e outras formas de apoio financeiro;
7. Um maior reconhecimento público nacional e internacional da Universidade do Porto, com reflexos na sua imagem e prestígio, dada a sua disponibilidade para assumir o desafio de implementar um novo modelo de governo ainda não testado em Portugal.

A Universidade do Porto foi instituída como fundação pública com regime de direito privado pelo Decreto-lei n°96/2009 de 27 de abril. Esta instituição ocorreu após um amplo debate interno, incluindo na assembleia estatutária, e um longo processo negocial com o Governo da altura que culminou com um acordo, assinado pelo Ministro da Ciência e Ensino Superior e pelo Reitor da Universidade do Porto. Este último após aprovação pela assembleia estatutária. Posteriormente foi também assinado um contrato programa de cinco anos com o estado, por intermédio do Ministro das Finanças e do Ministro da Ciência e Ensino Superior, definindo objetivos para as atividades da U.Porto e concedendo uma verba de € 100 000 000 (cem milhões de euros) para o financiamento complementar da Universidade do Porto, no âmbito da sua instituição como fundação pública com regime de direito privado

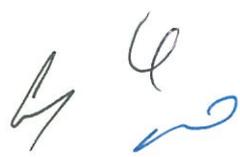
A experiência adquirida com o modelo fundacional ao longo dos últimos cinco anos permitiu confirmar alguma das expectativas iniciais, sendo visíveis as vantagens que resultaram para o governo da Universidade. Tem-se, contudo, consciência de que ainda estão por explorar muitos dos instrumentos que passaram a poder ser utilizados no governo da Universidade, que permitirão a obtenção de novas e importantes vantagens. Dois aspetos merecem particular destaque. Por um lado, não se concretizou a atribuição das verbas previstas no contrato programa acordado, tendo ainda sido alteradas, por razões de conjuntura orçamental, algumas das regras iniciais do modelo fundacional. Além disso, o facto de o regime fundacional ter sido criado por justaposição ao pré-existente RJES, com imposição das regras deste, levou a uma insuficiente coerência do modelo de Governo da Universidade, que resultou complexo e pouco claro na relação entre os respetivos órgãos.

Far-se-á seguidamente um balanço dos primeiros cinco anos de vigência do modelo fundacional na Universidade do Porto. Neste balanço abordar-se-ão apenas questões relativas à evolução das normas de funcionamento da Universidade, comparando as expectativas na altura da adoção do regime fundacional com o que foi realmente concretizado.

Não serão efetuadas análises da evolução de indicadores específicos pois tais indicadores não constavam do processo de criação do regime fundacional. Alguns desses indicadores constavam do contrato programa como contrapartidas do financiamento suplementar contratado. Como o estado incumpriu totalmente com a sua parte do contrato, não faria qualquer sentido analisar a evolução de tais indicadores na ausência das verbas que seriam utilizadas para melhorar o desempenho da Universidade nesses indicadores.

De qualquer modo, parece interessante comparar alguns indicadores de desempenho da Universidade no ano anterior à adoção do regime fundacional e cinco anos depois como se pode constatar no Anexo I.

A evolução destes números é francamente positiva e mostra como a U.Porto foi capaz de ultrapassar positivamente a enorme redução das verbas para



U.PORTO

funcionamento recebidas do OE. Não será líquido concluir-se que tal evolução se ficou a dever unicamente à adoção do regime fundacional mas, certamente, tal teve um contributo importante.

Tendo em conta as considerações acima apresentadas, o balanço que se fará abarcará três vertentes principais:

- A. Regime previsto na lei (RJIES e Decreto-Lei n.º 96/2009 de 27 de Abril instituidor do regime fundacional para a U.Porto)
- B. Situação atual
- C. Situação futura

Para cada uma destas três vertentes considerar-se-ão as seguintes áreas:

- a) Autonomia
- b) Gestão dos recursos humanos
- c) Gestão financeira
- d) Património e sua gestão
- e) Financiamento
- f) Fiscalidade
- g) Jurisdição aplicável

2. Regime previsto na lei (RJIES e Decreto-Lei n.º 96/2009 de 27 de Abril instituidor do regime fundacional para a U.Porto)

- a) Autonomia

As universidades públicas de natureza fundacional dispõem de autonomia nos mesmos termos das demais universidades públicas e são ainda dotadas



U. PORTO

de um Conselho de Curadores para assegurar a administração da fundação, constituído por cinco personalidades externas à universidade nomeadas pelo governo sob proposta da instituição. O Conselho de Curadores tem competências não só de controlo da legalidade, mas também de aprovação de atos essenciais praticados pelos órgãos de gestão do Estabelecimento de Ensino Superior.

Os estabelecimentos de ensino superior das universidades públicas de natureza fundacional têm estatutos próprios, aprovados pelo Conselho de Curadores da fundação, sob proposta de uma assembleia estatutária conforme previsto no artigo 172.º do RJIES, estando esses estatutos sujeitos a homologação pelo ministro da tutela, nos mesmos termos que os estatutos das demais universidades públicas.

Os órgãos dos estabelecimentos de ensino superior são escolhidos nos termos e têm a composição e competências previstas para as demais universidades públicas, com a ressalva de que compete ao Conselho de Curadores o seguinte:

- Nomear e exonerar o conselho de gestão sob proposta do reitor
- Homologar as deliberações do Conselho Geral de designação e destituição do Reitor (nas demais universidades públicas esta homologação compete ao ministro da tutela)
- Propor ou autorizar, conforme disposto na lei, a aquisição ou alienação de património imobiliário da instituição, bem como as operações de crédito
- Homologar as deliberações do Conselho Geral relativas a:
 - Aprovação dos planos estratégicos de médio prazo e o plano de ação para o quadriénio do mandato do reitor;
 - Aprovação das linhas gerais de orientação da instituição no plano científico, pedagógico, financeiro e patrimonial;



- Aprovação dos planos anuais de atividades e apreciação do relatório anual das atividades da instituição;
- Aprovação da proposta de orçamento;
- Aprovação das contas anuais consolidadas, acompanhadas de parecer do fiscal único.

Tal como as outras universidades públicas, a U.Porto elabora todas as normas e pratica todos os atos que sejam necessários ao seu regular funcionamento, incluindo, no tocante à prática de atos unilaterais de autoridade no domínio das suas atribuições, normas e atos de direito público.

Do mesmo modo, tem órgãos a quem compete a atuação disciplinar sobre o pessoal docente e de investigação, bem como sobre os estudantes.

Finalmente, também seleciona os seus estudantes através de critérios e procedimentos fixados na lei.

b) Gestão dos recursos humanos

A U.Porto rege-se pelo direito privado no que respeita à gestão do seu pessoal (docente, investigador e não docente). No entanto, o pessoal com relação jurídica de emprego público que se encontrava a exercer funções na U.Porto à data da transformação em universidade de natureza fundacional (27 de Abril de 2009) transitou para esta com garantia da manutenção integral do seu estatuto jurídico.

No âmbito da gestão dos seus recursos humanos com recurso ao direito privado, a U.Porto pode criar carreiras próprias para o seu pessoal docente, investigador e outro. Na definição do regime destas carreiras próprias, a Universidade deve promover a convergência dos respetivos regulamentos internos com os princípios subjacentes à Lei n.º 12 –A/2008, de 27 de Fevereiro, e à legislação especial aplicável às referidas carreiras.

c) Gestão financeira

A U.Porto rege-se pelo direito privado no que respeita à sua gestão financeira. Esta característica colocava a U.Porto fora do perímetro orçamental do Estado, isto é, não sujeita às regras gerais de execução orçamental da administração pública constantes da Lei de Enquadramento Orçamental e com prestação de contas apenas na ótica patrimonial. No que dizia respeito às aquisições de bens e serviços, a U.Porto não estava sujeita ao Código de Contratos Públicos (CCP), regendo-se por regulamento próprio.

É atribuída à U.Porto competência para gerir livremente os seus recursos financeiros, independentemente da sua origem, conforme critérios por si estabelecidos, tendo capacidade para, entre outros:

- Elaborar planos plurianuais;
- Elaborar, alterar e executar os seus orçamentos;
- Liquidar e cobrar receitas;
- Autorizar quaisquer despesas e efetuar quaisquer pagamentos.

As contas da U.Porto são consolidadas com as suas participações noutras entidades.

Aquando da instituição do regime fundacional, a U.Porto ficou fora do perímetro orçamental do estado, recebendo as suas dotações anuais provenientes do Orçamento do Estado por transferência mensal efetuada pela Direção Geral do Ensino Superior.

d) Património e sua gestão

O património inicial da Fundação Universidade do Porto é constituído pelos bens imóveis constantes da Listagem n.º 233/2010 publicada na 2.ª série do Diário da República N.º 242 de 16 de Dezembro de 2010.

O património da Fundação é, ainda, constituído:

- Por outros bens imóveis, bens móveis, direitos e obrigações de conteúdo económico, submetidos ao comércio jurídico privado, afetos à realização dos seus fins, e adquiridos pela Universidade com os rendimentos dos respetivos bens próprios;
- Por subsídios, fundos, contribuições, donativos, heranças, legados, cedências, dações em cumprimento ou doações de entidades públicas ou privadas, portuguesas ou estrangeiras.
- O estado pode contribuir para o património da Universidade do Porto com recursos suplementares.

A U.Porto rege-se pelo direito privado no que respeita à sua gestão patrimonial, tendo capacidade para, entre outros:

- Adquirir, alienar e onerar bens móveis e imóveis;
- Aceitar doações e legados puros ou onerosos;
- Praticar todos os atos necessários à correta gestão e valorização do seu património.

A transmissão de imóveis da U. Porto a título oneroso, nos termos dos seus estatutos, pode ser feita sempre que a totalidade do valor de realização seja aplicada em outros investimentos que passem a integrar o seu ativo imobilizado.

A decisão da transmissão onerosa apenas pode ser tomada quando exista um plano de investimento em ativos imobilizados necessários à atividade da Universidade do Porto, devidamente aprovado pelos seus órgãos próprios, e quando o montante global de investimento seja comprovadamente igual ou superior ao valor presumível de realização.

O reinvestimento do valor de realização em outros elementos do ativo imobilizado constantes do plano de investimento tem de ser concluído até ao fim do terceiro exercício económico seguinte ao da realização da transmissão onerosa.

e) Financiamento

O financiamento à Universidade do Porto é definido por contratos plurianuais, de duração não inferior a três anos, aplicando-se, com as devidas adaptações, as regras fixadas pela lei para o financiamento do estado às demais instituições públicas de ensino superior.

À Universidade do Porto são atribuídas as dotações do orçamento do estado para funcionamento e investimento (PIDDAC) previstas na Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto, definidas em função de critérios objetivos comuns a todas as instituições públicas, para além das fixadas nos respetivos contratos-programa plurianuais.

Em 11 de Setembro de 2009, a U.Porto contratualizou com o estado um contrato-programa para cinco anos, com possível extensão por mais dois, no valor de €100 000 000 (cem milhões de euros), assinado pelo Reitor (Prof. Marques dos Santos), pelo Ministro de Estado e das Finanças (Prof. Teixeira dos Santos) e pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Prof. Mariano Gago). Este contrato-programa pode ser renovado, em condições a acordar pelos outorgantes, no último ano da sua vigência.

A U.Porto pode dispor, sem qualquer restrição, dos resultados das suas contas anuais.

O regime de propinas dos estudantes da U.Porto é o fixado pela lei que regula esta matéria no que se refere às instituições de ensino superior públicas.

Adicionalmente, os estudantes da U.Porto estão abrangidos pela ação social escolar nos mesmos termos dos estudantes das demais instituições de ensino superior públicas.

Para efeitos de candidatura a fundos públicos, a U.Porto concorre nos mesmos termos que as demais instituições públicas de ensino superior.

Finalmente, a U.Porto tem capacidade de se endividar até aos limites e condições estabelecidos no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 96/2009.

f) Fiscalidade

A Universidade do Porto goza de todas as isenções fiscais aplicáveis ao Estado, nos termos do artigo 116.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, aplicável por força do disposto no n.º 5 do artigo 132.º da mesma lei.

g) Jurisdição aplicável

- A capacidade jurídica da Universidade do Porto abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução da sua missão e à gestão do seu património.
- A Universidade do Porto goza do privilégio de execução prévia, bem como do poder de expropriação por utilidade pública nos mesmos termos que as restantes instituições de ensino superior públicas, regendo-se, neste particular e no tocante à prática de atos unilaterais de autoridade no domínio das suas atribuições, pelo direito administrativo.

3. Situação atual

Passados que são os primeiros cinco anos de vigência do regime fundacional na Universidade do Porto, cumpre efetuar uma avaliação da sua aplicação, em particular do grau de cumprimento do regime previsto na lei (RJIES e Decreto-

U. PORTO

Lei n.º 96/2009 de 27 de Abril instituidor do regime fundacional para a U.Porto) conforme apresentado anteriormente e das vantagens/desvantagens para o funcionamento da U.Porto que daí resultaram.

Far-se-á uma análise do dito cumprimento segundo as mesmas sete áreas já consideradas.

a) Autonomia

No âmbito da autonomia, pode dizer-se sem qualquer dúvida que foram cumpridos todos os pontos do regime previsto na lei e apontados anteriormente.

A existência de um Conselho de Curadores provou também constituir um reforço da autonomia da Universidade, dado que este órgão se substituiu ao governo na tomada de decisões em vários domínios importantes para o funcionamento da Universidade. Como exemplos podem ser citados:

- Homologação da eleição do reitor, quando nas outras universidades é exigida homologação pelo Ministro da tutela
- Autorização de alienação de património e utilização integral da verba da alienação, quando nas outras universidades é exigida a publicação de um despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela (normalmente muito difícil de obter ou emitido ao fim de largos meses ou, mesmo, anos) e a universidade não pode, normalmente, utilizar a totalidade da verba da alienação.
- Autorização de recurso ao crédito bancário, quando nas outras universidades é necessário um despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela (ver dificuldade referida acima)

b) Gestão dos recursos humanos

As expectativas quanto à flexibilização da gestão dos recursos humanos foram integralmente satisfeitas. De facto, as contratações pelo direito privado

U.PORTO

revelaram-se muito mais simples de concretizar, tendo a U.Porto aprovado os regulamentos necessários para contratação, avaliação e progressão, criando carreiras próprias, paralelas à da administração pública. Referem-se seguidamente alguns exemplos:

- ✓ Criação de uma carreira própria para o pessoal não docente contratado pelo regime privado, com vencimentos diferenciados (ajustados ao período de trabalho de 40 horas). Estes vencimentos podem ser revistos pelos órgãos próprios da U.Porto sempre que entenda adequado.
- ✓ Elaboração de regulamento próprio para avaliação de desempenho do pessoal não docente contratado pelo regime privado
- ✓ Elaboração de regulamento próprio para progressão na carreira para o pessoal não docente contratado pelo regime privado
- ✓ Regulamento próprio para contratação de pessoal docente pelo regime privado, contemplando mais dois escalões salariais no topo de cada categoria relativamente ao dos contratados em funções públicas
- ✓ Processo de contratação muito simplificado relativamente ao da contratação em funções públicas.
- ✓ Não sujeição dos contratados pelo regime privado à regra da mobilidade dos contratados em funções públicas
- ✓ Não sujeição à consulta do INA para as contratações pelo regime privado.
- ✓ Duração do processo de contratação pelo regime privado de cerca de um mês contra mais de seis meses (em muitos casos cerca de um ano) para a contratação em funções públicas.

No entanto, estão ainda longe de serem exploradas todas as possibilidades abertas por este regime no que diz respeito à gestão dos recursos humanos.

U.PORTO

De facto, continua aberta a possibilidade de maior diferenciação das remunerações atribuídas aos recursos humanos logo que as condições financeiras da U.Porto e do país o permitam. Esta possibilidade pode vir a revelar-se essencial para que a U.Porto possa ser competitiva na contratação de recursos humanos de grande qualidade a nível global.

Sem embargo, a coexistência de situações diferenciadas entre os regimes publico e privado têm um potencial de tensão que não pode ser escamoteado e cujas formas de mitigação devem ser consideradas no futuro.

De referir que, graças a este regime, a U.Porto não ficou sujeita às enormes restrições colocadas, já em 2014, à contratação de recursos humanos com contrato em funções públicas, com obrigatoriedade de consulta ao INA.

c) Gestão financeira

A área da gestão financeira foi aquela em que se verificaram alterações, de certa profundidade, relativamente ao regime previsto na lei. De facto, o governo e a Assembleia da República, nomeadamente através da quinta alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) e das sucessivas Leis do Orçamento do Estado e Decretos-Lei de Execução Orçamental, descaracterizaram substancialmente o regime previsto inicialmente.

As principais perdas foram as seguintes:

- Sujeição da U.Porto ao Código dos Contratos Públicos a partir de Agosto de 2012. Até esta data foi utilizado regulamento próprio aprovado pela Universidade e aceite pelo Tribunal de Contas.
- Integração da U.Porto no perímetro orçamental do estado a partir de 2012, pelo que passou a ter o seu orçamento anual inscrito no Orçamento do Estado portanto sujeito à disciplina imposta por este, nomeadamente para as requisições de fundos e alterações orçamentais. A U.Porto deixou, pois, de receber as suas dotações

U. PORTO

anuais provenientes do Orçamento do Estado por transferência mensal efetuada pela Direção Geral do Ensino Superior.

- Pela integração no perímetro orçamental do estado a U.Porto passou a estar sujeita às regras da administração pública no que diz respeito à gestão financeira. Após negociações com o governo foi possível manter ou simplificar algumas dessas regras. O artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 36/2013 garantiu às entidades reclassificadas (como é o caso da Universidade do Porto) um regime simplificado de controlo da execução orçamental, determinando a inaplicabilidade, àquelas entidades, das regras relativas:
 - À cabimentação da despesa;
 - Às alterações orçamentais, com exceção do disposto nas alíneas a), c) e d) do n.º 2 do artigo 7.º;
 - À transição de saldos;
 - Às cativações, com exceção das previstas no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e das correspondentes a cativações que incidam sobre transferências do Orçamento de Estado de que sejam beneficiárias;
 - Aos fundos de maneo previstos no artigo 13.º;
 - À adoção do POCP, constante do artigo 16.º;
 - À regra do equilíbrio estabelecida no artigo 25.º da LEO, relativamente aos anos de 2011 e 2012, a que se refere o n.º 4 do artigo 58.º.

Por outro lado, foi possível junto do Tribunal de Contas fundamentar a continuação da apresentação das contas na ótica da contabilidade patrimonial e de uma forma simplificada na ótica da contabilidade pública.

d) Património e sua gestão

Não se verificaram alterações ao regime previsto na lei. A alienação de património depende apenas da existência de um plano de investimentos e da aprovação do Conselho de Curadores. A U.Porto ainda não necessitou de usufruir deste regime. No entanto, constitui um mecanismo que pode vir a ser importante para futuros investimentos da Universidade em edificado ou equipamentos, atendendo à desocupação que se tem dado de alguns edifícios mais antigos e degradados.

e) Financiamento

No que diz respeito ao financiamento, cumpriram-se as expectativas acima enunciadas, com exceção das seguintes:

- Não foi cumprido, até à data, o contrato-programa estabelecido com o estado
- Foram introduzidas limitações à utilização dos resultados das contas anuais

f) Fiscalidade

Foram cumpridas as expectativas.

g) Jurisdição aplicável

Foram cumpridas as expectativas.

4. Situação futura

Abordar-se-á agora, à luz da experiência adquirida e acima relatada, a questão relativa à evolução que o regime fundacional deveria ter de modo a reforçar a autonomia das universidades que o adotassem e a garantir, sem margem para dúvidas, que as mesmas universidades funcionariam num ambiente normativo

U.PORTO

simplificado, ainda que exigente em prestação de contas, atendendo a que têm que cumprir as suas missões num ambiente internacional muito competitivo.

A abordagem centrar-se-á nas mesmas vertentes que foram consideradas anteriormente, terminando com uma reflexão sobre o modelo de governação que se considera mais adequado para as universidades com regime fundacional.

a) Autonomia

No que diz respeito à autonomia, entende-se que, para além de se conservar a situação já existente, se deveria conferir às universidades que adotassem o regime fundacional a capacidade para definirem nos seus próprios estatutos o modelo de governo a adotarem, apenas balizado por princípios gerais enunciados no RJIES. No entanto, a experiência vivida é a de uma coexistência e de uma articulação muito positivas entre o Conselho de Curadores e o Conselho Geral.

Na parte financeira, deveria assegurar-se o recurso ao regime privado, sem possibilidade de imposição de regras da administração pública, a não ser em situações de incumprimento grave especificadas no RJIES.

b) Gestão dos recursos humanos

A situação atual não carece de alteração, embora seja de monitorizar a sua evolução.

c) Gestão financeira

Deve ser garantido que a U.Porto se rege efetivamente pelo direito privado no que respeita à sua gestão financeira. Deve ser reposta a situação inicial que colocava a U.Porto não sujeita às regras gerais de execução orçamental da administração pública, com apresentação anual de contas na ótica patrimonial apenas e não estando sujeita ao Código de Contratos Públicos (CCP), regendo-se por regulamento próprio no que diz respeito às aquisições de bens e serviços.

Esta maior autonomia na gestão financeira poderia ter como contrapartida uma responsabilização acrescida na prestação de contas ao longo do ano, seguindo um figurino que já tinha sido acordado com o Ministério das Finanças.

d) Património e sua gestão

A situação atual não carece de alteração

e) Financiamento

No que diz respeito ao financiamento, deverá ser cumprido o contrato-programa assinado com o governo e ainda em vigor.

Deverá instituir-se um sistema de financiamento plurianual, pelo menos para períodos de três anos.

Deverão também ser legisladas vantagens fiscais mais atrativas para as ações mecenáticas e para as doações filantrópicas que possam criar maior motivação para este tipo de financiamento das universidades com regime fundacional.

f) Fiscalidade

A situação atual não carece de alteração

g) Jurisdição aplicável

A situação atual não carece de alteração

h) Governação da Universidade do Porto no regime fundacional

Como referido anteriormente, o regime fundacional da U.Porto foi concebido e executado por simples justaposição ao RJIES previamente existente. Desde logo, o facto de surgir um Estatuto da Fundação da U.Porto e um Estatuto do Estabelecimento de Ensino Superior da U.Porto, o primeiro aprovado por Decreto-Lei e o segundo por despacho normativo do Ministro

U.PORTO

da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, prestou-se a algumas confusões. Esta dualidade de entidades pode ter vantagens ou desvantagens, embora exija sempre um esforço de conciliação entre os dois estatutos. Em nossa opinião, nada impede que se mantenha a situação atual, com dois estatutos diferenciados, distinguindo-se a Fundação da U.Porto que detém atualmente apenas o Estabelecimento de Ensino Superior, mas que no futuro poderá deter outro tipo de entidades (vg Parque de Ciência e Tecnologia), possuindo tanto a fundação como cada uma das entidades os seus próprios estatutos. No entanto, os regimes das entidades deverão ser coerentes, nomeadamente no que diz respeito à governação da U.Porto, definindo com clareza o papel dos diversos órgãos de administração e controlo, bem como as respetivas relações funcionais e hierárquicas.

Por outro lado, seria desejável que o RJIES permitisse que o Diploma que institui a Fundação U. Porto concedesse alguma autonomia na definição do modelo de governação do EES (e de outras entidades que venham a ser criadas), estabelecendo balizas para o mesmo, mas não o sujeitando taxativamente ao modelo que resulta do RJIES (provavelmente ele próprio a carecer de ser revisitado). Em alternativa, dado que a matéria do RJIES não é da competência reservada da Assembleia da República, parece que nada obstará a que, através da simples alteração do diploma que institui e regula a Fundação, o Governo estabeleça a possibilidade de a Universidade do Porto estabelecer o seu próprio modelo de governação (sujeito à aprovação do Conselho de Curadores e, eventualmente homologação do Ministro).

Entre os princípios que poderiam enformar tal modelo, incluem-se os seguintes:

- (i) Distinção clara entre funções de administração executiva e não executiva do EES;
- (ii) Colegialidade de todos os órgãos de administração e fiscalização;

U. PORTO

- (iii) Separação dos poderes relativos a tarefas administrativas dos de natureza pedagógica, científica e de orientação estratégica; nomeadamente libertando o Reitor duma grande parte das funções administrativas e entregando a gestão corrente a um órgão composto por especialistas inteiramente dedicados a essa função;
- (iv) Aprofundamento da participação de membros externos nos órgãos de governo da Universidade;
- (v) Unidade de administração e de controlo financeiro que, sem prejuízo da autonomia das unidades orgânicas, permita ao Conselho de Gestão uma administração e um controlo integrados dos recursos da U.Porto;
- (vi) Criação de um Conselho de Auditoria, composto por três membros e reportando diretamente ao Conselho de Curadores e por este designado;
- (vii) Reforço do papel e dos meios do Conselho de Curadores no sistema de governação garantindo, designadamente, o seu controlo sobre a gestão do património e do endividamento da Universidade;
- (viii) Reforço da relação do Conselho de Curadores com o Governo, na medida em que aquele Conselho é o representante direto deste junto da U. Porto.

Os modelos possíveis de concretização destes princípios serão certamente múltiplos e variados. A eleição de um deles deverá passar por um exercício de estudo dos modelos adotados por instituições internacionais comparáveis e que se tenham revelado eficazes, com as necessárias adaptações, às especificidades da Universidade do Porto e do nosso sistema de ensino.

Num plano interno à Universidade do Porto, entende-se que deverá ser revisto o processo previsto nos estatutos para a nomeação dos elementos externos que integrem os órgãos de governo da Universidade. Esta questão aplica-se de imediato aos membros do Conselho de Curadores, já que o RJIES prevê o processo de designação dos membros externos do Conselho Geral. Todavia, caso, como propomos, venha a ser estabelecida maior autonomia na definição do modelo de governação no regime fundacional, ela colocar-se-á em relação à participação de membros externos nos diversos órgãos de governo. Para esse fim, poderia, por exemplo, ser prevista uma Comissão de Nomeações com a incumbência de propor os nomes de potenciais membros externos dos órgãos de governo à entidade que tenha a competência para os designar.

5. Conclusão

Este relatório faz uma análise das características inerentes ao modelo de fundação pública com regime de direito privado adotado pela U. Porto em Abril de 2009, na sequência da publicação do RJIES em Setembro de 2007, apresentando também um balanço da adoção do modelo fundacional no final dos primeiros cinco anos da sua vigência.

A apreciação dos resultados alcançados é francamente positiva, quer quanto ao desempenho da U.Porto no cumprimento da sua missão, quer quanto ao acréscimo de autonomia obtido, quer ainda quanto à simplificação das normas de funcionamento a que está sujeita. Se ainda melhores resultados não foram alcançados, muito se fica a dever ao facto do Estado não ter cumprido rigorosamente aquilo a que se tinha comprometido, quer por ter alterado normas acordadas quer por não ter entregado as verbas suplementares a que se tinha comprometido com a assinatura de um contrato programa.

No final do período em análise, a U. Porto considera positiva a adoção do regime fundacional, tendo cumprido com rigor as regras acordadas.

Considera-se que deve continuar a ser concedido à U. Porto o modelo de fundação pública com regime de direito privado, apresentando-se neste relatório

U.PORTO

propostas concretas para alterações a introduzir no modelo de maneira a potenciar as suas vantagens e a conceder uma maior autonomia à Universidade, acompanhado de um processo de prestação de contas que garanta transparência e rigor no funcionamento.

Porto, janeiro de 2015

Carlos Tavares 

Isabel Menezes 

José Carlos Marques dos Santos 

Paul Symington 