

- 10 — Esperança da Conceição Pereira Mealha.
 11 — Maria Alexandra Alendouro Ribeiro.
 12 — Brígida Carreira de Sousa e Silva.
 13 — Joaquim Pereira do Cruzeiro.
 14 — Nuno Maria e Sousa Coutinho.
 15 — Maria da Conceição de Magalhães Santos Silvestre.
 16 — Maria Helena Barbosa Ferreira Canelas.
 17 — Dora Sofia Lucas Neto Gomes.
 18 — Maria Cristina Flora Santos.
 19 — Maria Teresa Caiado Fernandes Correia.
 20 — Paula Cristina Oliveira Lopes de Ferreirinha Loureiro.
 21 — Ricardo Jorge Pinho Mourinho de Oliveira e Sousa.
 22 — Mário Manuel Feliciano Rebelo.
 23 — Maria Clara Alves Ambrósio.
 24 — Paulo Eduardo Ferreira de Magalhães.

13 de dezembro de 2013. — O Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, *António Francisco de Almeida Calhau*.

207481114

Despacho (extrato) n.º 16914/2013

Ao abrigo da deliberação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, de 17 de novembro de 2011 (deliberação (extrato) n.º 2248/2011, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 232, de 5 de dezembro de 2011), subdelego nos Presidentes dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Senhores Juiz Desembargador José Augusto Araújo Veloso, Juiz Desembargador Jorge Miguel Barroso de Aragão Seia, Juíza Desembargadora Teresa Maria Sena Ferreira de Sousa e Juiz Desembargador Paulo Filipe Ferreira Carvalho, os poderes que me foram conferidos por aquela deliberação para a prática dos atos relativos a licenças, faltas, autorizações de ausência do serviço e autorizações de residência dos juizes em exercício de funções nos respetivos tribunais, ratificando todos os atos praticados nos apontados domínios.

13 de dezembro de 2013. — O Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, *António Francisco de Almeida Calhau*.

207480986

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 48/2012

Ensino superior — Ensino politécnico — Escola Náutica Infante Dom Henrique — Dedicção exclusiva — Estatuto Remuneratório — Instituição de ensino — Escola Superior não Integrada — Instituto Politécnico — Equiparação — Cargo dirigente — Administrador — Presidente — Vice-presidente — Suplemento remuneratório — Unidade funcional — Docente.

Processo n.º 48/2012

1.ª A Escola Náutica Infante Dom Henrique integra o ensino superior politécnico público, e, na medida em que não pode ser qualificada como instituto politécnico, é subsumível à categoria «outras instituições de ensino politécnico» prevista no artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES), aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

2.ª O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 212/97, de 16 de agosto, regula a remuneração de presidentes e vice-presidentes de institutos politécnicos não compreendendo qualquer previsão sobre o estatuto remuneratório dos titulares de cargos dirigentes de «outras instituições de ensino politécnico» instaladas.

3.ª O RJIES de 2007 não revogou o regime sobre suplementos que se encontra estabelecido pelo artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro.

4.ª Consequentemente, o Presidente da Escola Náutica Infante Dom Henrique, enquanto tal e por via do exercício dessas funções, apenas tem direito ao suplemento remuneratório previsto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, na parte em que prevê o estatuto remuneratório de presidentes de instituições de ensino superior público politécnico que não sejam institutos politécnicos.

5.ª Os Vice-Presidentes da Escola Náutica Infante Dom Henrique, enquanto tal e por via do exercício dessas funções, apenas têm direito

ao suplemento remuneratório previsto no n.º 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90.

6.ª A alteração do *nomen iuris* do cargo designado como secretário para a denominação administrador, pelos artigos 123.º e 127.º do RJIES de 2007, não se repercute no respetivo estatuto remuneratório.

7.ª O estatuto remuneratório dos administradores das instituições de ensino superior público politécnico encontra-se regulado no Decreto-Lei n.º 129/97, de 24 de maio.

8.ª Constitui uma opção legislativa plasmada nos artigos 1.º, n.º 1, e 2.º, n.ºs 1 e 4, do Decreto-Lei n.º 129/97 a diferenciação de estatuto remuneratório entre os administradores de institutos politécnicos e os administradores ou secretários de escolas superiores politécnicas não integradas, as quais são subsumíveis à categoria «outras instituições de ensino politécnico».

9.ª A uniformização do estatuto remuneratório de administradores e secretários de instituições de ensino politécnico não integradas em institutos politécnicos e de unidades orgânicas de institutos politécnicos dotadas de autonomia administrativa e financeira constitui uma opção legislativa revelada no artigo 2.º, n.ºs 1 e 4, do Decreto-Lei n.º 129/97.

10.ª O cargo de administrador da Escola Náutica Infante Dom Henrique é equiparado para todos os efeitos legais ao de diretor de serviços por força do disposto no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 129/97.

11.ª O Centro de Estudos e Formação Especializada da Escola Náutica Infante Dom Henrique integra essa escola operando como unidade funcional de apoio científico, pedagógico, técnico, de formação, de investigação e de prestação de serviços, nos domínios de atuação que lhe são próprios.

12.ª Os docentes da ENIDH em regime de dedicação exclusiva podem ser remunerados por prestação de serviços realizados no âmbito de cursos de formação profissional ministrados pelo Centro de Estudos e Formação Especializada da ENIDH, ao abrigo da alínea j) do n.º 3 e do n.º 4 do artigo 34.º-A, do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de agosto, se se verificarem os seguintes requisitos cumulativos:

a) Tratar-se de atividade exercida no âmbito de contratos entre a ENIDH e outras entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, ou no âmbito de projetos subsidiados por quaisquer dessas entidades;

b) Serem atividades da responsabilidade da ENIDH;

c) Os encargos com as correspondentes remunerações serem satisfeitos através de receitas provenientes dos referidos contratos ou subsídios, nos termos de regulamento aprovado pela ENIDH;

d) A atividade exercida tiver nível científico ou técnico previamente reconhecido pelo órgão de direção da ENIDH como adequado à natureza, dignidade e funções desta última, e quando as obrigações decorrentes do contrato ou da aceitação do subsídio não impliquem uma relação estável.

**Senhor Secretário de Estado do Ensino Superior
Excelência:**

I. Consulta

S. Ex.ª o Secretário de Estado do Ensino Superior solicitou ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República a emissão de parecer sobre: «Estatuto remuneratório dos órgãos dirigentes da Escola Náutica Infante Dom Henrique e verbas percebidas por parte dos docentes em regime de dedicação exclusiva» (¹).

Cumpra emitir parecer.

II. Fundamentação

§ II.1 Objeto do parecer e enquadramento metodológico

A consulta tem como objeto três questões autónomas:

1 — Estatuto remuneratório do Presidente e Vice-Presidentes da Escola Náutica Infante Dom Henrique (ENIDH);

2 — Estatuto remuneratório do Administrador da ENIDH;

3 — Compatibilidade entre o estatuto de docente em regime de dedicação exclusiva da ENIDH e a remuneração pela participação como docente em cursos e formações do Centro de Estudos e Formação Especializada que é uma unidade científico-pedagógica da ENIDH.

No dia 7 de fevereiro de 2013 deu entrada na Procuradoria-Geral da República, por via de ofício dirigido a S. Ex.ª a Procuradora-Geral da República e Presidente do Conselho Consultivo, um texto subscrito pelos Presidentes da ENIDH, da Escola Superior de Enfermagem de Lisboa (ESEL), da Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril, da Escola Superior de Enfermagem de Coimbra e da Escola Superior de Enfermagem do Porto (²). Nesse documento os subscritores, tendo

conhecimento do pedido de parecer que deu origem ao presente processo, apresentam, nomeadamente, os argumentos que se lhes afiguram determinantes sobre o regime remuneratório dos Presidentes, Vice-Presidentes e Administradores das cinco escolas em causa.

Sendo estes os elementos que precederam o presente parecer importa sublinhar dois aspetos que vão conformar o subsequente desenvolvimento:

1) O parecer vai cingir-se às questões jurídicas suscitadas pelo consulente sem enveredar por abordagens relativas a matéria de facto que deve ser atendida em procedimentos administrativos em que aquelas questões foram inicialmente suscitadas;

2) O parecer vai abordar exclusivamente a problemática colocada a este Conselho pela entidade consulente reportada à ENIDH, sem embargo de atender no plano sistemático-teleológico a um conjunto de fatores que podem ser relevantes para o enquadramento do estatuto remuneratório de órgãos dirigentes de outras escolas superiores.

Delimitação do objeto do parecer derivada do enquadramento da função consultiva deste Conselho, recentemente lembrado no parecer n.º 45/2012, de 4 janeiro de 2013 ⁽³⁾:

«O Conselho Consultivo pode ser convocado, no exercício de função consultiva facultativa, para se pronunciar sobre *condições de ação* que podem envolver a sistematização de regras advinentes da interpretação jurídica da lei trabalhando sobre dados de facto ligados ao passado, supondo muitas vezes um prévio trabalho teórico de natureza jurídica que, contudo, não afasta a exclusividade da responsabilidade do decisor quanto a eventuais opções precativas suportadas no parecer.

«Daí que a entidade consulente, quando os pareceres não são obrigatórios nem vinculativos, assumam um papel insubstituível de *redução da complexidade* em dois momentos em que decide com plena independência:

«(1) Ao estabelecer o objeto da pronúncia sobre uma determinada questão técnica;

«(2) Ao extrair as consequências, após o parecer, da opinião expandida em termos de medidas com impacto na ordem jurídica ⁽⁴⁾.

«Isto é, o exercício da função consultiva envolve mecanismos de responsabilizações múltiplas, do próprio órgão consultivo através das suas estruturas argumentativas e corolários extraídos das mesmas, e do consulente ao estabelecer o objeto daquela pronúncia exclusivamente técnica em que, para empregar as palavras de Luhmann, se estabelece um território em que «a extensão e a coordenação das diversas responsabilidades não podem ser realizadas isoladamente sem considerar o contexto estrutural e programático da atividade decisória» ⁽⁵⁾.

«Nessa medida, o parecer não pode abrir-se a múltiplos universos epistemológicos sem específica delimitação de uma pergunta sobre concretizadas questões jurídicas, que são as únicas sobre as quais podem incidir os pareceres facultativos do Conselho Consultivo. Interrogações que têm implicadas possibilidades abstratas de mais do que uma solução, daí a dúvida que determina a solicitação de parecer. Existe, assim, um esquema insuperável de problema/solução em que a identificação do problema jurídico numa fase primária, em que se estabelecem balizas inequívocas sobre o objeto da consulta, é uma responsabilidade do consulente.

«Como se destacou no parecer n.º 4/1992 — Complementar B, de 21-9-2000 ⁽⁶⁾, as diferentes aceções da função consultiva, mesmo quanto a órgãos consultivos que não estão vinculados a pronunciar-se apenas sobre os *aspetos estritamente jurídicos*, compreendem uma destriça de responsabilidades funcionais entre estes, consulente e consultivo, centradas na delimitação do respetivo objeto ⁽⁷⁾.»

Existe uma clara componente funcional no enquadramento dos pareceres do Conselho Consultivo que, de acordo com o n.º 1 do artigo 43.º do Estatuto do Ministério Público (EMP), incidam «sobre disposições de ordem genérica», os quais sendo homologados passarão a valer «como interpretação oficial, perante os respetivos serviços, das matérias que se destinam a esclarecer». Prevendo-se, no caso de o «objeto da consulta interessar a dois ou mais Ministérios que não estejam de acordo com a homologação do parecer» que a decisão compete ao Primeiro-Ministro (n.º 2 do artigo 43.º do EMP).

Neste quadro, a delimitação do desenvolvimento do parecer apresenta-se conformada por duas ordens de razões: (1) A natureza da consulta dirigida à análise de um problema jurídico-prático (e não uma especulação teórica); (2) O escopo da consulta, dirigido a eventual fixação de doutrina obrigatória para as entidades administrativas competentes.

Refira-se, por último, que o ofício em que se estabeleceram os termos da consulta foi acompanhado por elementos relativos a um procedimento da Inspeção-Geral da Educação e Ciência no qual se discutem vertentes específicas sobre um caso concreto de processamento de remunerações, as quais compreendem elementos dependentes de indagações factuais que

extravassam o objeto da consulta. Sendo certo que o Conselho Consultivo nesta sede, relativa à emissão de «parecer restrito a matéria de legalidade» a solicitação do Governo nos termos da alínea *a*) do artigo 37.º do EMP, carece de legitimidade para o desenvolvimento de qualquer investigação autónoma sobre a «matéria de facto», a qual, aliás, não lhe foi solicitada pelo órgão de soberania competente.

A competência decisória para, em face da abordagem empreendida por este Conselho Consultivo, determinar atos administrativos subsequentes é da entidade consulente, pelo que este órgão consultivo apenas se deve pronunciar sobre *disposições de ordem genérica em matéria de legalidade* cuja apreciação lhe foi solicitada pelo órgão de soberania competente, no quadro de um parecer facultativo que deve apenas incidir sobre «as questões indicadas na consulta», atentas as disposições dos artigos 37.º, alínea *a*) e 43.º, n.º 1, do EMP conjugadas com as dos artigos 98.º, n.º 1, e 99.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo (CPA).

A estrutura do parecer vai ser determinada pelo escopo da consulta, começando pelo enquadramento da Escola da Náutica Infante Dom Henrique no âmbito das instituições de ensino superior (§ II.2), desdobrando-se por mais três partes reportadas às três questões suscitadas na consulta (§§ II.3 a II.5).

Depois da fundamentação, serão enunciadas as conclusões do parecer visando responder às perguntas colocadas na consulta.

§ II.2 Enquadramento da Escola Náutica Infante Dom Henrique no âmbito das instituições de ensino superior

A Escola Náutica Infante Dom Henrique (ENIDH) é uma instituição do ensino politécnico que na estrutura «binária» que conforma o regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES), aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, é distinguido do ensino universitário (artigo 3.º, n.º 1, do RJIES). ENIDH que constitui, também, uma entidade inserida no ensino superior público, composto pelas instituições pertencentes ao Estado e pelas fundações por ele instituídas nos termos do RJIES (artigo 4.º, n.º 1, alínea *a*), do RJIES).

As instituições de ensino politécnico são organizadas à luz de uma matriz dual (artigo 5.º, n.º 1, alínea *b*), do RJIES) em que a lei distingue duas categorias:

- 1 — Institutos politécnicos;
- 2 — Outras instituições de ensino politécnico.

Matriz em que a ENIDH integra a categoria «outras instituições de ensino politécnico» contrapostas aos «institutos politécnicos», já que a ENIDH não é qualificada como instituto politécnico. Acresce que a ENIDH não podia ser qualificada como instituto politécnico, pois não reúne todos os requisitos legais imperativos para lhe poder ser conferida essa categoria. Com efeito, a atribuição da categoria instituto politécnico depende do preenchimento de requisitos legais específicos, sendo o primeiro, integrar, pelo menos, duas escolas de áreas diferentes ⁽⁸⁾.

Caracterização da ENIDH como instituição do ensino superior politécnico distinta e inconfundível com os institutos politécnicos que, naturalmente, conforma os atuais estatutos dessa escola superior, aprovados pelo Despacho Normativo n.º 40/2008, de 18 de agosto, do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

§ II.3 Estatuto remuneratório do Presidente e Vice-Presidentes da Escola Náutica Infante Dom Henrique

§ II.3.1 O problema suscitado sobre o estatuto remuneratório do Presidente e Vice-Presidentes da Escola Náutica Infante Dom Henrique

Enquadrada a ENIDH no panorama das instituições do ensino superior politécnico importa articular a primeira questão suscitada na consulta com os regimes legais vigentes e cânones hermenêuticos em sede de interpretação jurídica.

Devendo o intérprete começar por avaliar se existe uma norma sobre o estatuto remuneratório dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da ENIDH.

Este aspeto afigura-se importante, nomeadamente, por força da decomposição analítica entre a interpretação normativa e a integração de lacunas, embora a atenção sistemático-teleológica a outras normas constitua um instrumento hermenêutico para a captação do sentido da norma, essa operação heurística não deve ser confundida com atividade superadora da ausência de norma em que a analogia visa o preenchimento do vazio ⁽⁹⁾.

Isto é, a *analogia legis*, ou, seguindo a terminologia de Karl Larenz, a *analogia particular*, em que «é aplicada “analogicamente” uma norma legal particular a uma situação de facto não regulada por ela» ⁽¹⁰⁾, depende da identificação de uma lacuna, por falta de regime legal ou invalidade das regras de direito positivo em termos impeditivos da sua aplicação pela administração. Existe, assim, uma primeira etapa

necessária de identificação de uma lacuna, para eventuais e subsequentes operações hermenêuticas de integração de lacunas, dependendo da existência de uma lacuna a ponderação do recurso à *analogia legis*, a qual se afigura um recurso metodologicamente infundado se a matéria for objeto de previsão de norma legal cuja aplicação não pode ser recusada pela administração.

§ II.3.2 Quadro normativo sobre o estatuto remuneratório dos presidentes e vice-presidentes de institutos politécnicos e de «outras instituições de ensino politécnico»

Como já se destacou, a legislação vigente compreende, nesta sede, duas coordenadas primárias sobre o estatuto da ENIDH:

1 — O RJIES distingue entre os institutos politécnicos e «outras instituições de ensino politécnico»;

2 — A ENIDH não é um instituto politécnico e integra-se na categoria «outras instituições de ensino politécnico», resultando do disposto no artigo 79.º do RJIES que os respetivos presidente e vice-presidentes constituem órgãos de governo dessa instituição com um estatuto jurídico autónomo do dos presidentes e vice-presidentes dos institutos politécnicos (previsto nos artigos 78.º, 85.º e 88.º do RJIES).

Estabelecida a distinção conceptual entre as categorias presidente e vice-presidente de institutos politécnicos e as categorias homónimas relativas a «outras instituições de ensino politécnico», no artigo 93.º, n.º 3 do RJIES determina-se que são aplicáveis aos segundos as regras previstas para os primeiros sobre:

- Eleição do presidente (artigo 86.º);
- Duração do mandato do presidente (artigo 87.º);
- Coadjuvação por vice-presidente (artigo 88.º);
- Destituição do presidente (artigo 89.º);
- Dedicção exclusiva do presidente (artigo 90.º);
- Substituição do presidente (artigo 91.º);
- Competência do presidente (artigo 92.º).

Refira-se, ainda, que o RJIES prevê que as escolas e as unidades orgânicas de investigação dotadas pelos estatutos da instituição de órgãos próprios e de autonomia de gestão também devem ter um órgão uninominal, de natureza executiva, como diretor ou presidente da unidade (artigo 97.º, alínea *a*), do RJIES).

Em matéria de independência e conflitos de interesses, o regime geral é comum para reitores e vice-reitores de universidades e os presidentes e vice-presidentes de institutos politécnicos, os diretores ou presidentes das respetivas unidades orgânicas, bem como os diretores ou presidentes e subdiretores ou vice-presidentes dos restantes estabelecimentos de ensino superior (artigo 106.º, números 1, 2 e 4, do RJIES).

Relativamente ao estatuto remuneratório, no RJIES determina-se que os regimes de reitores e vice-reitores de universidades e os presidentes e vice-presidentes de institutos politécnicos, os diretores ou presidentes das respetivas unidades orgânicas, bem como os diretores ou presidentes e subdiretores ou vice-presidentes dos restantes estabelecimentos de ensino superior sejam fixados por decreto-lei (artigo 107.º do RJIES).

Os diplomas legais que, à data da entrada em vigor do RJIES, compreendiam regras sobre estatuto remuneratório de órgãos dirigentes de instituições de ensino politécnico, em particular os Decretos-Leis n.ºs 388/90, de 10 de dezembro, e n.º 212/97, de 16 de agosto, não foram expressamente revogados pelo artigo 182.º do RJIES.

Por outro lado, até à data do presente parecer, não foi aprovado um novo regime remuneratório para nenhuma das categorias abrangidas pelo artigo 107.º do RJIES.

§ II.3.3 O estatuto remuneratório do presidente e vice-presidentes da ENIDH antes da entrada em vigor do RJIES

Devemos, antes da análise do regime vigente, referir sucintamente o regime sobre o estatuto remuneratório de Presidente e Vice-Presidentes da ENIDH que vigorava antes da entrada em vigor do RJIES, atendendo a que as dúvidas suscitadas sobre a primeira questão se reportam ao eventual impacto da alteração adveniente do RJIES⁽¹¹⁾.

O RJIES veio substituir, no que concerne ao quadro normativo base das instituições de ensino politécnico, o regime estabelecido pela Lei n.º 54/90, de 5 de setembro sobre o estatuto e autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico⁽¹²⁾.

O estatuto de 1990 estabelecia uma classificação que compreendia:

- (1) Os institutos politécnicos, caracterizados como instituições de ensino superior que integram duas ou mais escolas superiores globalmente orientadas para a prossecução dos objetivos do ensino superior politécnico numa mesma região;
- (2) As escolas superiores;
- (3) As unidades orgânicas que podiam integrar os institutos sendo orientadas para a prossecução dos seus objetivos.

No regime de 1990 as escolas superiores tinham personalidade jurídica e gozavam de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira (artigo 2.º, n.º 4, do estatuto de 1990).

A distinção entre os conceitos de instituto superior e de escola superior marcou desde a génese o ensino superior politécnico português, estabelecendo-se no artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 513-T/79, de 26 de dezembro, que esse subsistema de ensino «é assegurado por escolas superiores, de educação e técnicas, agrupadas ou não em institutos politécnicos». Diploma de 1979 que reformou e rebatizou como «ensino superior politécnico» o «ensino superior de curta duração», o qual, por seu turno, tinha sido assim denominado pelo Decreto-Lei n.º 427-B/77, de 14 de outubro, na sequência da necessidade gerada pela precedente transmutação do antigo ensino médio em ensino superior empreendida pelos Decretos-Leis n.ºs 830/74, de 31 de dezembro, n.º 316/76, de 29 de abril, e n.º 327/76, de 6 de maio.

No desenvolvimento da regulação do ensino superior politécnico, o estatuto de 1990 discriminava os institutos politécnicos das escolas superiores, prevendo as normas sobre aqueles no capítulo II e estas no capítulo III⁽¹³⁾.

Ao nível das escolas superiores, existia no capítulo III uma subsecção específica sobre as escolas superiores não integradas em institutos politécnicos. Escolas superiores não integradas objeto de três regras específicas:

— Gozavam de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira (artigo 41.º, n.º 1, do estatuto de 1990);

— Aos diretores ou aos presidentes dos conselhos diretivos e aos secretários dessas escolas eram atribuídas, com as necessárias adaptações, as competências do presidente e administrador dos institutos (artigo 41.º, n.º 2, do estatuto de 1990);

— As referidas escolas superiores podiam elaborar a respetiva proposta de estatutos, sendo-lhes aplicável, com as necessárias alterações, o disposto para os institutos politécnicos (artigo 42.º do estatuto de 1990).

O estatuto remuneratório dos órgãos dirigentes não se encontrava previsto no estatuto aprovado pela Lei n.º 54/90, vindo a ser posteriormente regulado pelo Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, cujo preâmbulo é elucidativo sobre a teleologia do regime aprovado:

«Da aprovação da lei da autonomia das universidades e da lei sobre organização e gestão dos estabelecimentos de ensino superior politécnico decorre um substancial acréscimo da responsabilidade pelo exercício de cargos de gestão. A acentuação dessa responsabilidade vem, por seu turno, reafirmar a necessidade de compensar o acréscimo de esforço, de empenhamento e de sacrifício que fatalmente acompanham a assunção de cargos de gestão nas instituições de ensino superior.

«Trata-se, em relação aos estabelecimentos de ensino superior universitário, de uma necessidade já reconhecida e que recebeu enquadramento normativo adequado com a aprovação do Decreto-Lei n.º 244/85, de 11 de julho.

«Todavia, já no que respeita às instituições de ensino superior politécnico falta esse enquadramento, existindo uma lacuna que ganha, aliás, assinalável realce pela circunstância de existirem neste subsistema de ensino superior escolas com uma dimensão e com uma riqueza de atribuições semelhantes ou superiores às de alguns estabelecimentos universitários.

«Por outro lado, as funções de gestão dos estabelecimentos de ensino superior correspondem às particularidades específicas de prestação de trabalho previstas no n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho, sendo que a atribuição de suplementos pelo exercício destes cargos de gestão tem sido sistematicamente prevista nos respetivos estatutos da carreira docente e na demais legislação complementar.

«Finalmente, tendo já sido estabelecidas as remunerações base mensais para os cargos de reitor e de vice-reitor, não se justifica agora contemplá-las no regime de suplementos pelo desempenho de cargos de gestão, do mesmo modo que tal não se justifica para os presidentes das comissões instaladoras ou presidentes, que lhes irão suceder, dos institutos superiores politécnicos, para os quais se irá também determinar a respetiva remuneração base mensal.»

O regime estabelecido era então muito abrangente determinando-se no artigo 1.º que «os titulares dos cargos de gestão das instituições de ensino superior têm, nos termos do presente diploma, direito, pelo exercício desses cargos, a um suplemento remuneratório».

Sendo a regulação do suplemento remuneratório desenvolvida no artigo 2.º que prescreve:

«1 — Os suplementos referidos no artigo anterior serão atribuídos aos titulares dos seguintes cargos:

- «a) Pró-reitor;
- «b) Presidente de estabelecimento de ensino superior universitário não integrado em universidade;

«c) Diretor, presidente do conselho diretivo ou presidente da comissão instaladora de estabelecimento de ensino superior;

«d) Dirigente, com funções similares às referidas na alínea anterior, de unidade estrutural equivalente à prevista nessa alínea em instituição de ensino superior não organizada estatutariamente em estabelecimentos;

«e) Presidente do conselho científico de instituição ou estabelecimento de ensino superior, bem como de unidade estrutural referida na alínea d);

«f) Presidente do conselho pedagógico de instituição ou estabelecimento de ensino superior, bem como de unidade estrutural referida na alínea d);

«g) Subdiretor e vice-presidente ou vogal do conselho diretivo de estabelecimento de ensino superior que, nos termos estatutários, exerça funções equivalentes às de subdiretor ou vice-presidente;

«h) Vogal de comissão instaladora de estabelecimento de ensino superior;

«i) Dirigente de laboratório, instituto, museu, centro ou observatório que esteja previsto nos estatutos de instituição de ensino superior e tenha objetivos, funções e dimensão que o senado ou o conselho geral considere justificar a atribuição de um suplemento pela sua gestão.

«2 — Aos titulares dos cargos referidos nas alíneas a), b), c), d) e e) do número anterior é atribuído um suplemento mensal de 28 % da remuneração base mensal correspondente ao índice 100 das escalas salariais das carreiras dos docentes universitários, dos docentes do ensino superior politécnico e da carreira de investigação científica, adiante abreviadamente designado por índice 100.

«3 — Aos titulares do cargo referido na alínea f) do n.º 1 é atribuído um suplemento mensal de 23 % da remuneração base mensal correspondente ao índice 100.

«4 — Aos titulares dos cargos referidos nas alíneas g), h) e i) do n.º 1 é atribuído um suplemento mensal de 17 % da remuneração base mensal correspondente ao índice 100.»

O sistema remuneratório, baseado em suplementos, fixado pelo Decreto-Lei n.º 388/90 abrangia os órgãos dirigentes das escolas superiores mas já não era aplicável aos presidentes e vice-presidentes dos institutos politécnicos. Na reconstrução histórica do estatuto remuneratório dos dirigentes dos institutos politécnicos o Decreto-Lei n.º 245/91, de 6 de julho, constituiu uma etapa importante devidamente anunciada no respetivo preâmbulo:

«O Decreto-Lei n.º 408/89, de 18 de novembro, que estabeleceu regras sobre o estatuto remuneratório do pessoal docente do ensino superior universitário e politécnico, bem como do pessoal de investigação científica, não incluiu o pessoal dirigente do ensino superior politécnico porque estava em curso a discussão, na Assembleia da República, da proposta de lei sobre o «estatuto e autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico».

«Com a aprovação dessa lei (Lei n.º 54/90, de 5 de setembro) ficou praticamente definido o quadro normativo em que se desenvolvem as atividades desses estabelecimentos de ensino.

«Falta agora definir os parâmetros retributivos dos lugares de presidente e vice-presidente de instituto superior politécnico, à semelhança do que aconteceu com os reitores e vice-reitores das universidades e atendendo à recente aprovação de um diploma referente aos suplementos devidos pelo exercício de funções em órgãos de gestão de instituições de ensino superior.

«Na definição destes parâmetros há, por último, que levar em linha de conta o objetivo, enunciado no Programa do Governo, de promoção e desenvolvimento do ensino superior politécnico, bem como a necessidade de prestigiar o exercício destes cargos, que envolvem a assunção de responsabilidades num domínio fundamental para o desenvolvimento deste sistema de ensino superior.

«Considerando que as razões agora aduzidas valem, igualmente, para os presidentes e vogais das comissões instaladoras dos estabelecimentos de ensino superior politécnico, entende-se conveniente aperfeiçoar e simplificar o respetivo regime remuneratório, adaptando-o aos princípios introduzidos no regime jurídico da função pública pelo Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho.»

Prosseguindo o programa anunciado no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 245/91, dispunha o artigo 1.º:

«1 — A remuneração base mensal do cargo de presidente da comissão instaladora de instituto superior técnico ou de presidente de instituto superior politécnico corresponde ao índice 345 do estatuto remuneratório do pessoal docente universitário, do pessoal docente do ensino superior politécnico e do pessoal de investigação científica, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 408/89, de 18 de novembro.

«2 — A remuneração base mensal do cargo de vice-presidente de instituto superior politécnico corresponde ao índice 330 do estatuto referido no número anterior.»

Posteriormente, com a epígrafe *Presidente e vice-presidente de instituto superior politécnico*, o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 212/97, de 16 de agosto, prescreveu:

«As remunerações base mensais dos cargos de presidente e vice-presidente de instituto superior politécnico passam a corresponder, respetivamente, aos índices 365 e 350 das escalas salariais do pessoal a que se refere o artigo 1.º deste diploma.»

Do excuro histórico resulta que à data da entrada em vigor do RJIES existia uma distinção de estatutos remuneratórios dos presidentes e vice-presidentes dos institutos politécnicos, por um lado, e dos presidentes e vice-presidentes das escolas superiores não integradas, sendo a fonte legal das regras sobre os primeiros o Decreto-Lei n.º 212/97 e auferindo os segundos suplementos remuneratórios previstos no Decreto-Lei n.º 388/90⁽¹⁴⁾.

§ II.3.4 Os institutos politécnicos e as escolas superiores não integradas no estatuto de 1990 e no regime de 2007 — Continuidade e alterações

O RJIES de 2007 não produziu alterações de relevo na arquitetura orgânica e institucional do ensino superior politécnico, tendo mantido a destrinça de raiz entre os institutos politécnicos e as «outras instituições superiores de ensino politécnico». Subsistindo a possibilidade de as escolas de ensino superior politécnico serem integradas ou não em institutos politécnicos, a diferenciação entre uma categoria e outra não foi aprofundada no plano jurídico-normativo e, no que concerne à própria dimensão semântica, esbateu-se qualquer taxonomia autonomizadora das escolas não integradas, embora continuem a existir, como no passado, normas apenas aplicáveis a essas instituições de ensino superior politécnico.

Por último, a dimensão terminológica, repercutida na classificação sistemática entre institutos politécnicos e outras instituições do ensino superior politécnico, expressa no n.º 1 do artigo 5.º do RJIES, aparece conformada, em larga medida, pela ideia de estabelecimento de parâmetros comuns na orgânica universitária e politécnica, como se referiu no preâmbulo da proposta de lei n.º 148/X, «reúnem-se, assim, numa mesma lei, os regimes aplicáveis às instituições públicas e privadas, universitárias e politécnicas».

§ II.3.5 As regras legais sobre estatuto remuneratório aplicáveis ao presidente e vice-presidentes da Escola Náutica Infante Dom Henrique no quadro legal vigente à data do presente parecer

Os dados normativos fundamentais sobre o atual estatuto remuneratório do presidente e vice-presidentes da ENIDH são os seguintes:

1 — O RJIES estabelece que o regime remuneratório dos órgãos de governo e de gestão das instituições de ensino superior públicas e das suas unidades orgânicas é fixado por decreto-lei;

2 — Depois da entrada em vigor do RJIES não foi aprovado nenhum diploma legal sobre o estatuto remuneratório dos órgãos de governo e de gestão das instituições de ensino superior politécnico públicas.

3 — O RJIES não operou qualquer revogação expressa (artigo 182.º do RJIES) ou tácita (artigo 107.º do RJIES) dos Decretos-Leis n.ºs 388/90, de 10 de dezembro, e n.º 212/97, de 16 de agosto.

Em consequência, o intérprete tem de analisar o regime legal anterior ao RJIES sobre estatuto remuneratório de órgãos de governo e de gestão das instituições de ensino superior politécnico públicas, plano em que ressalta a importância dos dois diplomas legais já referidos que não foram revogados:

- 1 — O Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro;
- 2 — O Decreto-Lei n.º 212/97, de 16 de agosto.

A *ratio* do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 388/90 aparecia, como já se destacou, claramente identificada no preâmbulo desse diploma visando-se compensar um acréscimo de responsabilidade, de esforço, de empenho e de sacrifício por parte dos titulares dos cargos de gestão dos estabelecimentos de ensino superior através de um suplemento remuneratório.

A problemática suscitada na consulta reporta-se à questão de saber se a o RJIES empreendeu, ainda que de forma indireta, uma alteração do regime remuneratório do presidente e vice-presidentes da ENIDH. Plano em que importa destacar dois elementos determinantes:

- 1 — O RJIES de 2007 não introduz quaisquer regras sobre regime remuneratório de cargos dirigentes;
- 2 — O RJIES não altera a taxonomia anterior que distingue entre institutos politécnicos e escolas superiores.

Neste plano o RJIES reforça, aliás, a inadmissibilidade de qualquer transmutação, sem suporte em direta e específica remissão de norma legal, de «outras instituições de ensino superior politécnico» em «instituto politécnico». Daí que, depois de estabelecer a taxonomia simples, mas marcante, sobre a insusceptibilidade de confusão entre os institutos politécnicos e outras instituições de ensino superior politécnico (artigos 5.º, n.º 1, alínea *b*) e 7.º, n.º 1, do RJIES), prescreve-se que «a denominação de uma instituição não pode confundir-se com a de outra instituição de ensino, público ou privado, ou originar equívoco sobre a natureza do ensino ou da instituição» (artigo 10.º, n.º 2, do RJIES).

Subsistência da discriminação entre escolas superiores e institutos politécnicos que não permite qualquer transmutação da categoria presidente de escola superior não integrada, isto é de uma instituição de ensino superior politécnica distinta dos institutos politécnicos, na categoria de presidente de instituto politécnico, para efeitos remuneratórios, sem que exista específico suporte normativo. Pelo contrário, a não revogação dos Decretos-Leis n.ºs 388/90 e n.º 212/97 obsta a que se possa preconizar uma alteração de programa legal em matéria de distinção de estatutos. Por outro lado, os argumentos desenvolvidos contra a referida discriminação incidem em estritas ponderações de *lege ferenda* que, contudo, foram rejeitadas pela lei vigente, sem que se revele qualquer aproximação de estatutos no RJIES (ao invés acentuou-se a ideia de alteridade entre «instituto politécnicos» e «outras instituições de ensino superior politécnicos»).

Relativamente ao esforço argumentativo sobre uma suposta assimilação da categoria de presidente de escola superior não integrada pela de presidente de instituto politécnico a mesma esbarra na circunstância de essa categoria já pré-existir, aliás com contornos de maior autonomia conceptual por contraponto às escolas integradas, no momento em que primeiro o Decreto-Lei n.º 245/91 e depois o Decreto-Lei n.º 212/97 estabeleceram um regime remuneratório próprio para presidente e vice-presidentes de instituto superior politécnico que não abrange os dirigentes de escolas superiores, independentemente de as mesmas serem integradas ou não integradas em institutos politécnicos.

Em síntese, a taxonomia estabelecida no artigo 5.º, n.º 1, do RJIES, sobre tipologias de instituições de ensino superior universitário (alínea *a*) e de ensino superior politécnico (alínea *b*) não elimina outras categorias orgânicas, nem, muito menos, revoga normas sobre corpos e organismos que não são objeto de discriminação específica nesse preceito, como as facultades e as escolas. Aliás, o RJIES prescreve que esses nomes integram o património semântico do ensino superior, pelo que, por força do artigo 10.º, n.º 3, do RJIES, «fica reservada para denominações dos estabelecimentos de ensino superior a utilização dos termos “universidade”, “faculdade”, “instituto superior”, “instituto universitário”, “instituto politécnico”, “escola superior” e outras expressões que transmitam a ideia de neles ser ministrado ensino superior».

No plano sistemático normativo a tese da equiparação apenas invoca como «lugar paralelo» que «as cinco escolas têm assento de pleno direito no CCISP — Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos»⁽¹⁵⁾. Fator que, contudo, ainda que se verificasse não permitiria fundar uma assimilação para efeitos de estatuto remuneratório de órgãos dirigentes da categoria de escola não integrada pela categoria instituto politécnico. Acresce que esse *lugar paralelo*, em contraponto à tese da equiparação revela a distinção estatutária entre as instituições e que o RJIES não alterou os dados da questão:

Primeiro, uma eventual equiparação para efeito de organismo coordenador de instituições nunca poderia significar uma confusão de instituições distintas.

Segundo, o regime legal sobre a matéria contraria a asserção de que «as cinco escolas [quatro escolas superiores de enfermagem e a ENIDH] têm assento de pleno direito no CCISP — Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos». Já que o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 344/93, de 1 de outubro, dispõe em sentido antagónico, prescrevendo que integram o Conselho Coordenador, como membros efetivos, os institutos superiores politécnicos públicos dependentes do Ministério da Educação, representados pelo respetivo presidente e que «são membros honorários do Conselho Coordenador, sem direito a voto, as escolas superiores não integradas». Por seu turno, o artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 205/95, de 8 de agosto, veio a determinar, apenas, que as «escolas superiores de enfermagem elege, de entre os respetivos diretores e presidentes de conselhos diretivos, um representante para integrar o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos». Regra que confirma a distinção entre essas escolas, individualmente consideradas, e os institutos politécnicos e, por outro, que a ENIDH não integra o referido Conselho Coordenador.

Terceiro, o regime sobre o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos não foi modificado após a entrada em vigor do RJIES, pelo que não suporta nenhuma ideia de que os dados da questão se alteraram por força do RJIES de 2007, nem que esse diploma tenha

determinado uma renovada equiparação das escolas superiores não integradas aos institutos politécnicos.

Chegados a este passo, urge concluir de forma sintética no sentido de responder à primeira questão:

1 — O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 212/97 regula a remuneração de presidentes e vice-presidentes de institutos politécnicos não compreendendo qualquer previsão sobre o estatuto remuneratório dos titulares de cargos dirigentes de «outras instituições de ensino politécnico» já instaladas.

2 — O RJIES de 2007 não revogou o regime sobre suplementos que se encontra estabelecido pelo artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 388/90, ressalvando, aliás, de forma expressa que o estatuto remuneratório dos dirigentes de estabelecimentos de ensino superior não se encontra regulado pelo RJIES de 2007.

3 — O Presidente da ENIDH, enquanto tal e por via do exercício dessas funções, apenas tem direito ao suplemento remuneratório previsto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, na parte em que prevê o estatuto remuneratório de presidentes de instituições de ensino superior público politécnico que não sejam institutos politécnicos.

4 — Os Vice-Presidentes da ENIDH, enquanto tal e por via do exercício dessas funções, apenas têm direito ao suplemento remuneratório previsto no n.º 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90.

§ II.4 Estatuto remuneratório do Administrador da Escola Náutica Infante Dom Henrique

§ II.4.1 Enquadramento jurídico-normativo do cargo de administrador da ENIDH

As duas primeiras questões suscitadas na consulta, embora analiticamente autónomas, têm uma conexão, já que as perguntas da entidade consulente foram suscitadas por uma atuação de órgãos da ENIDH ao abrigo de uma tese sobre a suposta alteração indireta de estatutos remuneratórios pelo RJIES de 2007, tese em que se defendeu a equiparação da ENIDH aos institutos politécnicos para efeitos de estatuto remuneratório dos respetivos presidente, vice-presidentes e administrador⁽¹⁶⁾.

Consequentemente, subsistem válidas as considerações já expandidas neste parecer sobre a dicotomia institutos politécnicos e «outras instituições de ensino politécnico», o respetivo lastro histórico e o enquadramento jurídico-normativo da ENIDH, remetendo-se nessa parte para o que acima foi dito⁽¹⁷⁾.

No que concerne ao cargo de administrador de instituição de ensino superior politécnico não integrada em instituto politécnico pode referir-se, no plano histórico-normativo, uma variação semântica entre o estatuto de 1990 e o RJIES de 2007, sem diferenças de relevo no perfil funcional. Com efeito, o cargo anteriormente designado como secretário, no caso das escolas superiores, passou a ser denominado como administrador no caso de instituições que não são unidades orgânicas de Universidades ou Institutos Politécnicos, podendo ser qualificado como administrador ou secretário no caso de unidades orgânicas de Universidades ou Institutos Politécnicos.

Neste plano também se revelam, no essencial, variantes terminológicas que acompanharam a unificação da fonte legal do sistema binário de ensino superior universitário e ensino superior politécnico. Pelo que, os administradores de instituições de ensino superior técnico não integradas em institutos politécnicos e de unidades orgânicas têm um estatuto funcional que não sofreu nenhuma reforma estrutural no RJIES relativamente ao regime sobre secretários previsto no estatuto de 1990.

No estatuto de 1990 o administrador dos institutos politécnicos tinha uma responsabilidade funcional similar à dos secretários das escolas superiores: «coadjuvar o presidente em matérias de ordem predominantemente administrativa ou financeira» (artigos 21.º e 34.º do estatuto de 1990). Base funcional comum que, no que concerne à participação nos conselhos administrativos, implicava que administradores e secretários integrassem esse órgão e, em ambos os casos, assumissem a função de secretário do mesmo⁽¹⁸⁾.

Acresce que aos secretários de escolas superiores não integradas em institutos politécnicos, atenta a autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira de que gozavam essas instituições, eram atribuídas, com as necessárias adaptações, as competências dos administradores dos institutos politécnicos (artigo 41.º, n.º 2, do Estatuto de 1990)⁽¹⁹⁾.

Perfil funcional dos secretários de escolas superiores que é similar ao dos mesmos cargos rebatizados como administradores pelo RJIES de 2007, agentes «com competência para a gestão corrente da instituição e a coordenação dos seus serviços, sob direção do presidente» (artigo 123.º, n.º 1, do RJIES). Por seu turno, no caso das escolas que constituem unidades orgânicas de institutos politécnicos, a mesmas também podem gozar de autonomia administrativa ou autonomia administrativa e financeira (artigo 126.º, n.º 1, do RJIES). Unidades orgânicas que, desde que tenham autonomia de gestão, podem integrar um administrador ou secretário.

Em todos os casos os administradores têm «as atribuições e competências que lhes sejam fixadas pelos estatutos ou delegadas», respetivamente, pelo presidente do instituto politécnico, pelo presidente de outra instituição do ensino politécnico ou pelo diretor ou presidente da unidade orgânica (artigos 123.º, n.º 3, e 127.º, n.º 3, do RJIES).

Passando à questão do estatuto remuneratório, no caso dos administradores de institutos politécnicos, de outras instituições do ensino politécnico ou escolas que constituam unidades orgânicas de institutos politécnicos eram antes da entrada em vigor do RJIES (e continuam a ser) reguladas num único diploma legal: O Decreto-Lei n.º 129/97, de 24 de maio.

Regime normativo em que se destaca o estatuto do administrador do instituto politécnico previsto num preceito próprio, o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 129/97, prescrevendo-se no n.º 1 que:

«O cargo de administrador dos institutos politécnicos é equiparado, para todos os efeitos legais, a subdiretor geral.»

Sublinhe-se que essa norma não regula o estatuto dos titulares dos cargos de administrador em instituições de ensino superior, mas, exclusivamente, do cargo de administrador em «institutos politécnicos», que, como já vimos, subsistem no RJFIES de 2007 inconfundíveis com as «outras instituições de ensino politécnico».

O estatuto dos secretários ou administradores de outras instituições de ensino politécnico e de unidades orgânicas de institutos politécnicos encontra-se previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 129/97, em cujos dois primeiros números se prescreve:

«1 — O cargo de secretário das escolas superiores do ensino superior politécnico dotadas de autonomia administrativa e financeira é equiparado, para todos os efeitos legais, ao de diretor de serviços.

«2 — O cargo de secretário das restantes escolas é equiparado, para todos os efeitos legais, ao de chefe de divisão.»

Sendo um dado pacífico que a mudança de designação de um cargo não determina, por si só, a alteração do estatuto remuneratório, as tipologias previstas nos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 129/97 subsistem enquadráveis em conceitos que continuam a ser suscetíveis de discriminação no quadro do RJIES de 2007.

Do regime estabelecido no Decreto-Lei n.º 129/97 sobre estatuto pessoal de administradores resulta uma clara opção legislativa plasmada nos artigos 1.º, n.º 1, e 2.º, n.ºs 1 e 4: A diferenciação de estatuto remuneratório entre os administradores de institutos politécnicos e os cargos com função equivalente em escolas superiores politécnicas não integradas, isto é, «outras instituições de ensino politécnico».

Por outro lado, a uniformização do estatuto remuneratório de administradores e secretários de escolas superiores politécnicas não integradas e escolas superiores integradas dotadas de autonomia administrativa e financeira constitui uma opção legislativa revelada no artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 129/97. Orientação que se apresenta inequívoca também por via do n.º 4 do mesmo preceito, em que se equipara, apenas para efeitos de competências, os administradores ou secretários das escolas superiores não integradas em institutos politécnicos aos administradores dos institutos politécnicos⁽²⁰⁾.

Regulação de estatutos de administradores e secretários de instituições e organismos do ensino superior politécnico no qual também se revela que a específica responsabilidade funcional dos administradores das escolas superiores politécnicas não integradas ou, na terminologia do RJIES, instituições de ensino politécnico que não são institutos politécnicos foi ponderada pelo legislador ao conferir-lhes um estatuto paralelo ao dos administradores ou secretários de escolas superiores integradas (ou unidades orgânicas de institutos politécnicos) com autonomia administrativa e financeira. Agentes com um estatuto mais elevado do que o dos administradores ou secretários de escolas superiores sem autonomia administrativa e financeira, confronte-se o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 129/97, que equipara o administrador/secretário de unidade orgânica com autonomia administrativa e financeira a diretor de serviços, com o n.º 2 do mesmo preceito, que equipara os titulares do mesmo cargo em unidades orgânicas que não gozam da mesma autonomia a chefe de divisão.

Do exposto resulta a uniformização do estatuto remuneratório de administradores e secretários de instituições de ensino politécnico não integradas em institutos politécnicos e de unidades orgânicas de institutos politécnicos dotadas de autonomia administrativa e financeira.

Consequentemente, o cargo de administrador da ENIDH é equiparado para todos os efeitos legais ao de diretor de serviços por força do disposto no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 129/97.

§ II.5 A remuneração de docentes da Escola Náutica Infante Dom Henrique em regime de dedicação exclusiva pela prestação de serviços em cursos de formação profissional ministrados no

Centro de Estudos e Formação Especializada da Escola Náutica Infante Dom Henrique

§ II.5.1 Uma questão específica sobre as implicações do regime de docente em dedicação exclusiva da ENIDH

A última problemática suscitada, como se referiu no introito deste parecer, é autónoma das anteriores e reporta-se à compatibilidade entre o estatuto de docente em regime de dedicação exclusiva da ENIDH e a remuneração pela prestação de serviços em cursos de formação profissional ministrados no Centro de Estudos e Formação Especializada da ENIDH.

Para a compreensão das linhas de fronteira da dúvida suscitada na consulta sobre as implicações do regime de dedicação exclusiva deve atender-se à respetiva fundamentação:

«Verificou-se que existia um conjunto de docentes da ENIDH que, não obstante se encontrarem em regime de dedicação exclusiva (artigo 34.º-A do ECPDESP) lecionava em cursos e formações do CEFE — Centro de Estudos e Formação Especializada (enquanto unidade científico-pedagógica da ENIDH conforme o disposto nos artigos 72.º e 81.º dos seus Estatutos), auferindo remuneração pela participação nessas formações, existindo legítimas dúvidas sobre essa possibilidade.

«Na verdade, nem sempre é fácil identificar os casos em que, excecionalmente, se admite, sem ferir o regime da dedicação exclusiva, que os docentes do ensino superior politécnico em regime de dedicação exclusiva possam perceber remunerações resultantes das funções ou atividades taxativamente descritas no n.º 3 do artigo 34.º-A do ECPDESP.

«O facto de os docentes em causa terem prestado os serviços pelos quais vieram a ser remunerados na unidade científico-pedagógica da escola em relação à qual se encontram legalmente vinculados em regime de exclusividade e não a entidades terceiras, assim como a dificuldade em afirmar a similitude ou dissemelhança das prestações realizadas (atividade docente/formação profissional), decorrendo dessa configuração a admissibilidade ou não de perceber remunerações decorrentes de vínculos de natureza jurídica diferente, em função da diversidade de prestações contribuídas para a este obstáculo interpretativo, adensa a complexidade interpretativa.»

A matéria reporta-se a um fenómeno relativo ao ano letivo de 2009/2010, pelo que a abordagem do regime jurídico pertinente deve cingir-se às normas vigentes nesse período. A questão centra-se na interpretação sobre um segmento do regime de dedicação exclusiva estabelecido no Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico (ECPDESP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de julho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 69/88, de 3 de março e n.º 207/2009, de 31 de agosto, e pela Lei n.º 7/2010, de 13 de maio.

A norma central para a nossa questão está prevista no artigo 34.º-A do ECPDESP, na redação fixada pelo Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de agosto, que, com a epígrafe *Dedicação exclusiva*, prescreve:

«1 — O regime de dedicação exclusiva implica a renúncia ao exercício de qualquer função ou atividade remunerada, pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal.

«2 — A violação do compromisso referido no número anterior implica a reposição das importâncias efetivamente recebidas correspondentes à diferença entre o regime de tempo integral e o regime de dedicação exclusiva, para além da eventual responsabilidade disciplinar.

«3 — Não viola o disposto no n.º 1 a percepção de remunerações decorrentes de:

- «a) Direitos de autor;
- «b) Realização de conferências, palestras, cursos breves e outras atividades análogas;
- «c) Ajudas de custo;
- «d) Despesas de deslocação;
- «e) Desempenho de funções em órgãos da instituição a que esteja vinculado;
- «f) Participação em órgãos consultivos de instituição estranha àquela a que pertença, desde que com a anuência prévia desta última e quando a forma de remuneração seja exclusivamente a de senhas de presença;
- «g) Participação em avaliações e em júris de concursos ou de exames estranhos à instituição a que esteja vinculado;
- «h) Elaboração de estudos ou pareceres mandados executar por entidades oficiais nacionais, da União Europeia ou internacionais, ou no âmbito de comissões constituídas por sua determinação;

«i) Prestação de serviço docente em instituição de ensino superior pública diversa da instituição a que esteja vinculado, quando, com autorização prévia desta última, se realize para além do período semanal de trinta e cinco horas de serviço e não exceda quatro horas semanais;

«j) Atividades exercidas, quer no âmbito de contratos entre a instituição a que pertence e outras entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, quer no âmbito de projetos subsidiados por quaisquer dessas entidades, desde que se trate de atividades da responsabilidade da instituição e que os encargos com as correspondentes remunerações sejam satisfeitos através de receitas provenientes dos referidos contratos ou subsídios, nos termos de regulamento aprovado pela própria instituição de ensino superior.

«4 — A perceção da remuneração prevista na alínea j) do número anterior só pode ter lugar quando a atividade exercida tiver nível científico ou técnico previamente reconhecido pelo órgão de direção da instituição de ensino superior como adequado à natureza, dignidade e funções destas últimas, e quando as obrigações decorrentes do contrato ou da aceitação do subsídio não impliquem uma relação estável.»

Regras sobre a dedicação exclusiva de docentes do politécnico que se devem articular com o *Regime de prestação de serviço* previsto no artigo 34.º do ECPDESP:

«1 — O pessoal docente de carreira exerce as suas funções, em regra, em regime de dedicação exclusiva.

«2 — O exercício de funções é realizado em regime de tempo integral mediante manifestação do interessado nesse sentido.

«3 — À transição entre os regimes de dedicação exclusiva e de tempo integral aplica-se o disposto no Decreto-Lei n.º 145/87, de 24 de março.

«4 — Os docentes convidados que desempenhem outras funções, públicas ou privadas, incompatíveis com a prestação de serviços em regime de tempo integral, são contratados em regime de tempo parcial.

«5 — Considera-se regime de tempo integral o que corresponde ao horário semanal de trabalho da generalidade dos trabalhadores em funções públicas, compreendendo um máximo de doze horas de aulas semanais e um mínimo de seis, sem prejuízo, contudo, do disposto no artigo 38.º

«6 — No regime de tempo parcial, o número total de horas de serviço semanal, incluindo aulas, sua preparação e apoio aos alunos, é contratualmente fixado.»

A dúvida interpretativa suscitada reporta-se à interpretação do artigo 34.º-A, n.º 3, do ECPDESP e resulta do relatório da Inspeção-Geral da Educação e Ciência que o problema suscitado se centra na remuneração de docentes em dedicação exclusiva da ENIDH pela prestação de serviços (coordenação e docência) em cursos de formação profissional realizados no âmbito do Centro de Estudos de Formação Especializada da ENIDH.

§ II.5.2 O Centro de Estudos e Formação Especializada da ENIDH

A questão formulada na consulta compreende um recorte fenomenológico específico relativo ao desenvolvimento de atividades nos cursos de formação profissional realizados pelo Centro de Estudos e Formação Especializada da ENIDH.

O Centro de Estudos e Formação Especializada é um organismo da ENIDH classificado como unidade científico-pedagógica dessa Escola, prescrevendo-se no artigo 72.º dos estatutos da ENIDH que:

«1 — As unidades científico-pedagógicas são uma forma de organização interna destinada a apoiar as atividades léticas da ENIDH, bem como de outras atividades que se enquadrem na sua esfera específica de atuação.

«2 — A criação, modificação, suspensão ou extinção de unidades científico-pedagógicas é efetuada pelo Presidente da ENIDH, sob proposta do conselho técnico-científico.

«3 — As unidades científico-pedagógicas da ENIDH são os departamentos e os centros.»

Por seu turno, o artigo 81.º dos Estatutos da ENIDH, com a epígrafe *Natureza, definição e composição dos Centros*, dispõe:

«1 — Os centros são unidades funcionais de apoio científico, pedagógico, técnico, de formação, de investigação e de prestação de serviços, nos domínios de atuação que lhes são próprios.

«2 — A articulação dos centros entre si é assegurada pelos seus responsáveis máximos.

«3 — Sem prejuízo de outros que possam vir a ser criados, os centros da ENIDH são os seguintes:

- «a) Centro de Investigação e Desenvolvimento;
- «b) Centro de Estudos e Formação Especializada;

«4 — Os centros integram docentes, discentes e técnicos especializados com formação nos domínios de atuação que lhes são próprios.

«5 — Cada centro é responsável pela elaboração do seu regulamento e pelos planos e relatório de atividades anuais, que serão aprovados pelo Presidente da ENIDH, ouvidos os conselhos técnico-científico e de certificação marítima, no âmbito das suas competências.

«6 — Cada centro deve publicar, sempre que se verifiquem alterações na sua composição, listas atualizadas dos membros e delas dar conhecimento aos órgãos de governo.

«7 — Os objetivos, as competências e o regulamento de cada centro, que incluirá o regime de funcionamento e a forma de eleição dos seus órgãos, serão aprovados pelo Presidente da ENIDH, ouvidos os Conselhos Técnico-Científico e de Certificação Marítima, no âmbito das suas competências.»

Por último, o artigo 83.º dos estatutos da ENIDH, com a epígrafe *Natureza, composição e competência do Centro de Estudos e Formação Especializada*, prescreve:

«1 — O Centro de Estudos e Formação Especializada é constituído por todos os elementos docentes e não docentes que nele exercem atividade, devendo incluir um número mínimo de oito docentes ou investigadores, dos quais pelo menos três têm de ser professores.

«2 — A participação dos docentes, investigadores e estudantes num programa de atividades é feita livremente, na base de interesses comuns da ENIDH e da comunidade.

«3 — Entre os objetivos do Centro de Estudos e Formação Especializada destacam-se:

- «a) Realizar cursos e ações de formação profissional especializada;
- «b) Estabelecer as interfaces necessárias e adequadas com o exterior, permitindo uma prestação de serviços eficaz e de qualidade;
- «c) Estabelecer uma organização equilibrada e flexível de prestação de serviços;
- «d) Promover a apresentação de projetos aos programas de financiamento nacionais e estrangeiros;
- «e) Promover a celebração de convénios e contratos para a realização de ações de formação profissional especializada;
- «f) Assegurar a utilização dos respetivos recursos de acordo com princípios técnicos, científicos e pedagógicos;
- «g) Propor a aquisição de materiais e equipamentos necessários à prossecução dos seus objetivos;
- «h) Assegurar a gestão de recursos humanos e materiais postos à sua disposição, nomeadamente as dotações orçamentais que lhe forem atribuídas;
- «i) Zelar pela conservação e manutenção das instalações e bens sob a sua responsabilidade.

«4 — A coordenação e a avaliação das atividades do centro são da competência dos Conselhos Técnico-Científico ou de Certificação Marítima, no âmbito das suas competências.»

Em resumo, o Centro de Estudos e Formação Especializada da ENIDH integra essa escola, operando como unidade funcional de apoio científico, pedagógico, técnico, de formação, de investigação e de prestação de serviços, nos domínios de atuação que lhe são próprios.

Pelo que, o referido Centro não tem personalidade jurídica e integra a ENIDH enquanto instituição de ensino superior politécnico.

§ II.4.3 A questão remuneração de docentes em dedicação exclusiva da ENIDH pela prestação de serviços no Centro de Estudos e Formação Especializada da ENIDH

A formulação da consulta não se estriba em dúvidas da entidade consultante sobre a interpretação da atual alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º-A, do ECPDESP, sendo preconizado no relatório da Inspeção-Geral da Educação e Ciência, na génese da solicitação de parecer, que devem valer as orientações estabelecidas na Resolução Normativa n.º 4/CRUP/87, de 14 de dezembro, do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas⁽²⁾. Perspetiva que não foi questionada pelo membro do Governo que suscitou a intervenção deste Conselho.

Questão central reporta-se à admissibilidade da remuneração por prestação de serviços relativos a atividades que não sendo subsumíveis à categoria de «cursos breves» sejam desenvolvidas por docentes da ENIDH em regime de dedicação exclusiva no âmbito do Centro de Estudos e Formação Especializada da ENIDH. Colocando-se

um enfoque problemático no «facto de os docentes em causa terem prestado os serviços pelos quais vieram a ser remunerados na unidade científico-pedagógica da escola em relação à qual se encontram legalmente vinculados em regime de exclusividade e não a entidades terceiras, assim como a dificuldade em afirmar a similitude ou dissemelhança das prestações realizadas (atividade docente/formação profissional)».

Plano em que os problemas se centram na interpretação e aplicação, relativamente ao universo fenomenológico sobre o qual se suscitou a dúvida, das alíneas *i* e *j*) do n.º 3 do artigo 34.º-A do ECPDESP.

As alíneas *i* e *j*) do n.º 3 do artigo 34.º-A do ECPDESP constituem exceções à proibição da percepção de outras remunerações por docentes em regime de dedicação exclusiva introduzidas no ordenamento jurídico nacional pelo artigo 2.º da Lei n.º 6/87, de 26 de janeiro, que alterou o artigo 70.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU), que tinha sido aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 17 de novembro ratificado, com emendas, pela Lei n.º 19/80, de 16 de julho.

Artigo 70.º do ECDU aplicável à carreira do pessoal docente do ensino superior politécnico por força do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 6/87 (22).

A Lei n.º 6/87 resultou de um processo legislativo iniciado com os projetos de leis números 172/IV e 177/IV, que na parte relativa às alíneas *i* e *j*) do n.º 3 do artigo 70.º do ECDU subsistiu inalterado e aplicável ao pessoal docente do ensino superior politécnico, por força dos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 145/87, de 24 de março, até à aprovação do novo artigo 34.º-A do ECPDESP que preservou integralmente o texto anterior (subsistindo similar ao disposto no artigo 70.º da ECDU, mesmo depois da revisão aprovada pelo Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto (23)).

O processo legislativo que culminou na aprovação do artigo 2.º da Lei n.º 6/87 alterou o cenário normativo ao admitir de forma expressa que os docentes em dedicação exclusiva, além das remunerações por direitos de autor e por conferências, palestras, cursos breves e outras atividades análogas, podiam receber ainda quantias provenientes das situações previstas nas alíneas *c* a *j*) do n.º 3 do artigo 70.º do ECDU (previsões repetidas do n.º 3 do artigo 34.º-A do ECPDESP) (24).

O elemento histórico-teleológico da interpretação leva a concluir que a alteração aprovada em 1987 visou clarificar as implicações da dedicação exclusiva e minorar o grau de compressão do direito de receber remunerações complementares, passando a prever um conjunto de direitos relativos à percepção de retribuições que anteriormente eram consideradas impedidas, quer fossem atribuídas por entidades terceiras (cf. alínea *i*)), quer fossem processadas pela própria instituição a que o docente estava vinculado (cf. alínea *j*) (25).

Antes de avançar para a análise detalhada da problemática específica objeto desta parte do parecer, importa destacar um pressuposto compreensivo nuclear devidamente destacado por Oliveira Ascensão: «Não é objetivo da dedicação exclusiva a limitação dos proventos de quem está em tal regime. O que interessa é que o docente se não disperse prejudicando a sua dedicação à Universidade.» (26) Dimensão axiológica que em 1987, posteriormente à reflexão desse autor, veio a ser determinante na ampliação legislativa das exceções previstas às condicionantes remuneratórias advenientes do regime de dedicação exclusiva.

Perspetiva funcional dos limites aos proventos dos docentes em regime de dedicação exclusiva que deriva de valores jurídico-constitucionais, sendo ilegítimo restringir a remuneração do trabalho enquanto finalidade legislativa. Por outro lado, violaria os próprios fins de instituições cujo desempenho depende da qualidade dos recursos humanos, em especial numa sociedade liberal, políticas de nivelamento remuneratório forçado das pessoas, no caso docentes, proibindo que tudo o que façam para além do cumprimento do dever envolva qualquer retribuição ou compensação. Como se sublinhou no parecer deste Conselho Consultivo n.º 98/98, de 29 de outubro de 1999 (27), também vale para os docentes em dedicação exclusiva a ideia então preconizada de que «a remuneração das tarefas realizadas por magistrados, cumulativamente com o exercício das suas funções, observa o princípio constitucional do direito à retribuição do trabalho plasmado na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição». Prosseguindo-se, em termos que devem ser reafirmados, «o esforço suplementar exigido [...] pelo desempenho de tarefas ou exercício de atividades que transcendem o exercício das funções próprias dos cargos, com prejuízo, necessariamente, dos tempos de descanso e lazer, prosseguindo no trabalho que acresce ao trabalho normalmente requerido pelo exercício das funções próprias, é merecedor de remuneração».

Retornando à questão particular suscitada na consulta, o primeiro ponto objeto de dúvidas reporta-se à suscetibilidade de remuneração, para além da decorrente da retribuição enquanto docente em dedicação exclu-

siva, por atividades no quadro da própria instituição, vertente que, em abstrato, compreende uma resposta afirmativa, atento, nomeadamente, o disposto na alínea *j*) do n.º 3 do artigo 34.º-A ECPDESP.

Isto é, o regime de docência em dedicação exclusiva na ENIDH não impede em termos absolutos a percepção de outras remunerações pelo docente em cursos e formações do Centro de Estudos e Formação Especializada da ENIDH, ainda que as mesmas não sejam subsumíveis ao conceito de «cursos breves». Neste ponto rejeita-se uma perspetiva abstrata no sentido de que a remuneração pelo desenvolvimento de uma atividade docente no âmbito da instituição de ensino a que o docente está vinculado que não seja subsumível à alínea *b*) do n.º 3 do artigo 34.º-A do ECPDESP compreende uma necessária quebra do vínculo de dedicação exclusiva (28).

Aliás, o Conselho de Reitores na deliberação sobre cursos breves ressaltou a possibilidade de remuneração pela própria instituição por atividades que não sejam enquadráveis como cursos breves: «As normas contidas nos números anteriores não prejudicam a possibilidade da realização de cursos de maior duração ou em maior número, desde que sejam integrados, nos mecanismos previstos na alínea *j*) do n.º 3 do artigo 70.º do ECDU, com a nova redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 145/87, de 24 de março».

O pressuposto sobre a relevância de se tratar de uma entidade terceira, referido na consulta, apenas consta da alínea *i*) do n.º 3 do artigo 64.º-A do ECPDESP, que pressupõe uma situação de alteridade relativamente à instituição onde o docente em dedicação exclusiva desenvolve a sua função, a «prestação de serviço docente em instituição de ensino superior pública diversa da instituição a que esteja vinculado». Daí que a alínea *i*) do n.º 3 do artigo 34.º-A não se possa aplicar a atividades desenvolvidas por docentes da ENIDH no respetivo Centro de Estudos e Formação Especializada da ENIDH, pois esse Centro opera como unidade funcional de apoio científico, pedagógico, técnico, de formação, de investigação e de prestação de serviços, nos domínios de atuação que lhe são próprios, não existindo, conseqüentemente, uma situação de alteridade institucional.

A última dúvida colocada na consulta implica assim que a resposta jurídica seja encontrada na previsão e estatuição da alínea *j*) do n.º 3 do artigo 34.º-A, do ECPDESP articulada com o n.º 4 do mesmo preceito legal.

Em face do exposto, os docentes da ENIDH em regime de dedicação exclusiva podem ser remunerados por atividade exercida no âmbito do Centro de Estudos e Formação Especializada da ENIDH, ao abrigo da alínea *j*) do n.º 3 e do n.º 4 do artigo 34.º-A, do ECPDESP, se se verificarem os seguintes requisitos cumulativos:

- a*) Tratar-se de atividade exercida no âmbito de contratos entre a ENIDH e outras entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, ou no âmbito de projetos subsidiados por quaisquer dessas entidades;
- b*) Serem atividades da responsabilidade da ENIDH;
- c*) Os encargos com as correspondentes remunerações serem satisfeitos através de receitas provenientes dos referidos contratos ou subsídios, nos termos de regulamento aprovado pela ENIDH;
- d*) A atividade exercida tiver nível científico ou técnico previamente reconhecido pelo órgão de direção da ENIDH como adequado à natureza, dignidade e funções destas últimas, e quando as obrigações decorrentes do contrato ou da aceitação do subsídio não impliquem uma relação estável.

III. Conclusões

Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

1.ª A Escola Náutica Infante Dom Henrique integra o ensino superior politécnico público, e, na medida em que não pode ser qualificada como instituto politécnico, é subsumível à categoria «outras instituições de ensino politécnico» prevista no artigo 5.º, n.º 1, alínea *b*), do regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES), aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

2.ª O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 212/97, de 16 de agosto, regula a remuneração de presidentes e vice-presidentes de institutos politécnicos não compreendendo qualquer previsão sobre o estatuto remuneratório dos titulares de cargos dirigentes de «outras instituições de ensino politécnico» instaladas.

3.ª O RJIES de 2007 não revogou o regime sobre suplementos que se encontra estabelecido pelo artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro.

4.ª Conseqüentemente, o Presidente da Escola Náutica Infante Dom Henrique, enquanto tal e por via do exercício dessas funções, apenas tem direito ao suplemento remuneratório previsto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90, na parte em que prevê o estatuto remuneratório de presidentes de instituições de ensino superior público politécnico que não sejam institutos politécnicos.

5.ª Os Vice-Presidentes da Escola Náutica Infante Dom Henrique, enquanto tal e por via do exercício dessas funções, apenas têm direito ao suplemento remuneratório previsto no n.º 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 388/90.

6.ª A alteração do *nomen iuris* do cargo designado como secretário para a denominação administrador, pelos artigos 123.º e 127.º do RJIES de 2007, não se repercute no respetivo estatuto remuneratório.

7.ª O estatuto remuneratório dos administradores das instituições de ensino superior público politécnico encontra-se regulado no Decreto-Lei n.º 129/97, de 24 de maio.

8.ª Constitui uma opção legislativa plasmada nos artigos 1.º, n.º 1, e 2.º, n.ºs 1 e 4, do Decreto-Lei n.º 129/97 a diferenciação de estatuto remuneratório entre os administradores de institutos politécnicos e os administradores ou secretários de escolas superiores politécnicas não integradas, as quais são subsumíveis à categoria «outras instituições de ensino politécnico».

9.ª A uniformização do estatuto remuneratório de administradores e secretários de instituições de ensino politécnico não integradas em institutos politécnicos e de unidades orgânicas de institutos politécnicos dotadas de autonomia administrativa e financeira constitui uma opção legislativa revelada no artigo 2.º, n.ºs 1 e 4, do Decreto-Lei n.º 129/97.

10.ª O cargo de administrador da Escola Náutica Infante Dom Henrique é equiparado para todos os efeitos legais ao de diretor de serviços por força do disposto no artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 129/97.

11.ª O Centro de Estudos e Formação Especializada da Escola Náutica Infante Dom Henrique integra essa escola operando como unidade funcional de apoio científico, pedagógico, técnico, de formação, de investigação e de prestação de serviços, nos domínios de atuação que lhe são próprios.

12.ª Os docentes da ENIDH em regime de dedicação exclusiva podem ser remunerados por prestação de serviços realizados no âmbito de cursos de formação profissional ministrados pelo Centro de Estudos e Formação Especializada da ENIDH, ao abrigo da alínea j) do n.º 3 e do n.º 4 do artigo 34.º-A, do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 207/2009, de 31 de agosto, se se verificarem os seguintes requisitos cumulativos:

a) Tratar-se de atividade exercida no âmbito de contratos entre a ENIDH e outras entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, ou no âmbito de projetos subsidiados por quaisquer dessas entidades;

b) Serem atividades da responsabilidade da ENIDH;

c) Os encargos com as correspondentes remunerações serem satisfeitos através de receitas provenientes dos referidos contratos ou subsídios, nos termos de regulamento aprovado pela ENIDH;

d) A atividade exercida tiver nível científico ou técnico previamente reconhecido pelo órgão de direção da ENIDH como adequado à natureza, dignidade e funções desta última, e quando as obrigações decorrentes do contrato ou da aceitação do subsídio não impliquem uma relação estável.

(¹) Ofício de 20-12-2012 (proc. 124/10.306) entrado na Procuradoria-Geral da República em 20-12-2012. O processo foi distribuído ao relator em 4 de janeiro de 2013.

(²) Documento que acompanhou ofício da ESEL (n.º 398, de 5-02-2013) subscrito pela sua Presidente no qual foi aposto despacho de S. Ex.ª a Procuradora-Geral da República de 8-2-2013 no sentido de ser apresentado ao relator do presente processo.

(³) Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 21-1-2013, que também se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>.

(⁴) Cf. Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, 1975 [tr. it. de Sergio Siragusa da 2.ª ed. de 1975 do original alemão (1.ª ed. data de 1969) com o tit. *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1995] pp 130-133.

(⁵) Luhmann, *op. cit.*, p. 129.

(⁶) Esse parecer encontra-se disponibilizado na zona de acesso aberto ao público da base de dados sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf?OpenDatabase>.

(⁷) Então, identificou-se como primeira linha, suportada no ensino de Rogério Soares:

«Numa certa conceção, os pareceres seriam “atos instrumentais com conteúdo declarativo”, na subespécie das “avaliações” — atos declarativos “que traduzem uma apreciação do ‘sentido’ duma certa situação de facto”; uma determinação que, “segundo regras elásticas, de caráter administrativo ou técnico, alcança uma interpretação da conveniência e oportunidade ou esclarece dúvidas de caráter hermenêutico” —, posto que, justamente, traduzem determinada “apreciação de caráter jurídico ou relativo à conveniência administrativa ou

técnica, emitida por um órgão consultivo, a propósito de um ato em preparação ou de realização eventual”».

Como uma segunda conceção, reportada a Freitas do Amaral, o parecer prossegue:

«Noutra aceção, os pareceres constituem uma modalidade dos “atos opinativos”, atos instrumentais “pelos quais um órgão da Administração emite o seu ponto de vista acerca de uma questão técnica ou jurídica”; trata-se, no fundo de “opinões”; aqui a Administração não resolve problemas, não toma decisões, apenas emite opiniões”.

«Precisamente, os pareceres são atos “elaborados por peritos especializados em certos ramos do saber, ou por órgãos colegiais de natureza consultiva”.

«O parecer apresenta-se “como uma opinião crítica autorizada, em que são aprofundados os mais difíceis problemas técnicos, jurídicos e políticos e proposta uma solução final firmada em fundamentos cuidadosamente apurados, depois de examinados todos os ângulos e possíveis incidências de tal solução”».

(⁸) As exigências legais para a qualificação como instituto politécnico estão previstas, nomeadamente, no artigo 44.º do RJIES que, com a epígrafe *Requisitos dos institutos politécnicos*, prescreve:

«Para além das demais condições fixadas pela lei, são requisitos mínimos para a criação e funcionamento de um estabelecimento de ensino como instituto politécnico ter as finalidades e natureza definidas no artigo 7.º e preencher os seguintes requisitos:

«a) Integrar, pelo menos, duas escolas de áreas diferentes;

«b) 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;

«c) Dispor de um corpo docente que satisfaça o disposto no capítulo III do presente título;

«d) Dispor de instalações com as características exigíveis à ministrarção de ensino politécnico e de bibliotecas e laboratórios adequados à natureza dos ciclos de estudos;

«e) Desenvolver atividades de investigação orientada.»

Os requisitos específicos dos institutos politécnicos são inconfundíveis com os exigidos para outros estabelecimentos de ensino superior politécnico. Neste domínio o artigo 45.º, n.ºs 2 e 3, do RJIES, com a epígrafe *Requisitos de outros estabelecimentos de ensino superior*, prescreve:

«2 — Podem ser criados como outros estabelecimentos de ensino superior politécnico os estabelecimentos de ensino que estejam autorizados a ministrar pelo menos um ciclo de estudos de licenciatura.

«3 — Os estabelecimentos de ensino superior referidos nos números anteriores devem observar as demais exigências aplicáveis às universidades ou aos institutos politécnicos, consoante a sua natureza.»

(⁹) Oliveira Ascensão na sua aproximação introdutória ao tema destaca: «Da analogia fala-se particularmente como um método de integração e lacunas das fontes, que será exposto no capítulo seguinte. Mas a analogia, como categoria mental, é referível a toda a realidade. Também se manifesta na interpretação, através dos chamados “lugares paralelos”» — *O Direito — Introdução e Teoria Geral*, Almedina, Coimbra, 13.ª ed. (2.ª reimp.), 2005, § 229.V, p. 411. Sublinhando, mais à frente, numa advertência contra a exegese obscurecida pelo particularismo, «que uma correta utilização dos lugares paralelos leva a atender à ordem jurídica no seu conjunto, e não só ao que resulta das fontes legais» (*op. cit.*, p. 412).

(¹⁰) Cf. *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, tradução portuguesa de José Lamego da 5.ª ed. alemã de 1983, com o título *Metodologia da Ciência do Direito*, F. C. Gulbenkian, Lisboa (2.ª ed.), 1989, p. 464.

(¹¹) No ofício da entidade consulente refere-se que houve uma alteração da forma de processamento da remuneração «desde agosto de 2010, mas com efeitos reportados a agosto de 2009 (inclusive)». Os argumentos expendidos por responsáveis da ENIDH que constam do processo da Inspeção-Geral e dos cinco presidentes de escolas superiores não integradas em institutos politécnicos confluem na ideia de que o RJIES implicou uma alteração do regime remuneratório dos cargos dirigentes dessas escolas (cf. *supra* § II.1 deste parecer).

(¹²) Diploma que tinha sido alterado pelas Leis n.º 20/92, de 14 de agosto (que revogou a alínea j) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 54/90), e n.º 71/93, de 26 de novembro, que revogou o artigo 43.º daquele diploma. Esse regime foi revogado expressamente pelo artigo 182.º, n.º 1, alínea b) do RJIES.

(¹³) Separação, no complexo de estabelecimentos de ensino superior técnico, entre a categoria instituto politécnico e a categoria escola su-

perior que subsistiu no Decreto-Lei n.º 24/94, de 27 de janeiro, diploma que aprovou o regime de instalação de estabelecimentos do ensino superior técnico que também veio a ser revogado pelo artigo 182.º, n.º 1, alínea i), do RJIES.

(14) Este ponto, ao que se supõe, não era objeto de controvérsia sendo aceite pelos defensores da tese de que a situação se alterou por força do RJIES, tanto no quadro da ENIDH como no desenvolvimento argumentativo empreendido no documento subscrito por cinco presidentes de escolas superiores não integradas em institutos politécnicos que foi remetido a este Conselho Consultivo (cf. *supra* § II.1).

(15) Argumento que consta do documento referido *supra* no § II.1, que foi subscrito pelos presidentes de cinco escolas superiores não integradas (p. 4 do texto).

(16) Embora o documento referido no § II.1 subscrito por cinco presidentes de escolas superiores e enviado a S. Ex.ª a Procuradora-Geral da República se reportasse fundamentalmente ao problema dos presidentes dessas instituições, também se refere a problemática dos vice-presidentes e dos administradores, com enfoque central no perfil institucional das escolas em causa.

(17) *Supra* §§ II.3.1 a II.3.4.

(18) Cf. artigos 25.º, n.º 1, alínea c) e 40.º, n.º 2, alínea c).

(19) Em sintonia com a remissão ao nível das competências de Escola Superior não integrada para as competências dos presidentes dos institutos politécnicos, cf. *supra* §§ II.3.3 e II.3.4.

(20) Prescreve-se neste preceito: «Os secretários das escolas superiores não integradas possuem, com as necessárias adaptações, nos termos do n.º 2 do artigo 41.º da Lei n.º 54/90, de 5 de setembro, as competências atribuídas ao administrador de instituto politécnico.»

(21) Resolução que foi atendida como fonte relevante no ponto V.6.3 do parecer n.º 48/2005, de 2 de junho de 2005 (que à data do presente parecer, ainda não se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada»). Não integra o objeto do presente parecer a discussão sobre a força jurídica da referida resolução e a admissibilidade de uma regulamentação infralegal nesse domínio.

(22) Era o seguinte o texto dos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 6/87:

«Artigo 1.º A presente lei aplica-se ao pessoal das carreiras docente universitária, docente do ensino superior politécnico e de investigação científica.

«Artigo 2.º O artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 448/79, de 17 de novembro, ratificado, com emendas, pela Lei n.º 19/80, de 16 de julho, passa a ter a seguinte redação:

Artigo 70.º — 1 — Consideram-se em regime de dedicação exclusiva os docentes referidos no artigo 2.º, os leitores, os docentes convidados e os professores visitantes, em regime de tempo integral, que declarem renunciar ao exercício de qualquer função ou atividade remunerada, pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal.

2 — A violação do compromisso referido no número anterior implica a reposição das importâncias efetivamente recebidas correspondendo à diferença entre o regime de tempo integral e o regime de dedicação exclusiva, para além da eventual responsabilidade disciplinar.

3 — Não envolve quebra do compromisso assumido nos termos da declaração referida no n.º 1 a perceção de remunerações decorrentes de:

- a) Direitos de autor;
- b) Realização de conferências, palestras, cursos breves e outras atividades análogas;
- c) Ajudas de custo;
- d) Despesas de deslocação;
- e) Desempenho de funções em órgãos de instituição a que se esteja vinculado;
- f) Participação em órgãos consultivos de instituição estranha àquela a que se pertença, desde que com a anuência prévia desta última e quando a forma de remuneração seja exclusivamente a de senhas de presença;
- g) Participação em júris de concursos ou de exames estranhos à instituição a que se esteja vinculado;
- h) Elaboração de estudos ou pareceres mandados executar por despacho do ministro respetivo ou no âmbito de comissões constituídas por sua nomeação, desde que com a prévia concordância da instituição a que se pertence;
- i) Prestação de serviço docente em estabelecimento de ensino superior público diverso da instituição a que se esteja vinculado, quando, com autorização prévia desta última, se realize para além do período semanal de 36 horas de serviço e não exceda quatro horas semanais;

j) Atividades exercidas quer no âmbito de contratos entre a instituição a que se pertence e outras entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, quer no âmbito de projetos subsidiados por quaisquer dessas entidades, desde que se trate de atividades da responsabilidade da instituição e que os encargos com as correspondentes remunerações sejam satisfeitos através de receitas provenientes dos referidos contratos ou subsídios, nos termos de regulamento aprovado pela própria universidade ou pela escola universitária não integrada.

4 — A perceção da remuneração prevista na alínea j) do número anterior só poderá ter lugar quando a atividade exercida tiver nível científico ou técnico previamente reconhecido pelo órgão de direção da universidade ou da escola universitária não integrada como adequado à natureza, dignidade e funções destas últimas e quando as obrigações decorrentes do contrato ou da aceitação do subsídio não impliquem uma relação estável.»

(23) As revisões mais recentes do ECDU foram objeto de análise do parecer n.º 37/2012, de 6-12-2012, deste Conselho Consultivo (que à data do presente parecer, ainda não se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada»). Por força do artigo 34.º, n.º 3, do ECPDESP subsistem em vigor as regras do Decreto-Lei n.º 145/87 sobre os regimes de dedicação exclusiva e de tempo integral, matéria que não integra o objeto deste parecer.

(24) Paulo Veiga e Moura, na análise genérica do n.º 3 do artigo 34.º-A do ECPDESP, destaca que algumas das remunerações enunciadas nesse preceito «são individuais e independentes da instituição de ensino superior (v.g. direitos de autor, realização de conferências, palestras, cursos breves e atividades análogas, participação em avaliações e júris, elaboração de estudos e, em algumas situações, as ajudas de custo e as despesas de deslocação) e outras só são possíveis com a anuência dessa mesma instituição (v.g. desempenho de funções em órgão da instituição; participação em órgãos consultivos de outras instituições; prestação de serviço docente por quatro horas noutra instituição; atividades exercidas no âmbito de contratos entre a instituição a que pertence e outras instituições e, em algumas situações, as ajudas de custo e as despesas de representação)» — *Comentários aos Estatutos das Carreiras de Docente do Ensino Universitário e Politécnico*, Coimbra editora, Coimbra, 2009, p. 273.

(25) Os debates e a votação final global dos projetos de leis n.º 172/IV e n.º 177/IV e do texto alternativo constam de publicação no *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 9, de 12-11-1986, n.º 10, de 14 de novembro, n.º 11, de 15-11-1986 e n.º 15, de 22-11-1986. Este Conselho no parecer n.º 48/2005 aderiu ao entendimento de José de Oliveira Ascensão no sentido de que a norma que consta da atual alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º-A do ECPDESP «não abrange, em primeiro lugar, remunerações concedidas pela própria escola» — «O exercício de atividades remuneradas por docentes e investigadores em regime de dedicação exclusiva», *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Ano XXVIII (2.ª série), n.º 1, 1986, p. 195. Isto é, defendeu-se que a alínea b) do n.º 3 do artigo 70.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária (idêntico à alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º-A do ECPDESP) apenas se reporta «a atividades remuneradas por terceiros, fora do serviço prestado à escola» (a adesão ao aludido entendimento de Oliveira Ascensão integra o ponto V.5 do parecer n.º 48/2005). Importa, de qualquer modo, atender a que a reflexão de Oliveira Ascensão foi empreendida antes da revisão legislativa de 1987, numa altura em que a lei apenas admitia as exceções das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 34.º-A, pelo que a exclusão das atividades prestadas à própria instituição, defendida por esse autor, visava destacar que a dedicação exclusiva era compatível com a perceção de outras remunerações e complementos suportados pela instituição a que o docente estava vinculado, além da remuneração base e suplementos advindos do cargo de docente em dedicação exclusiva.

(26) *Op. cit.*, p. 198.

(27) Parecer aprovado publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 18-1-2000, que também se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>.

(28) É o seguinte o trecho fundamental do relatório da Inspeção-Geral da Educação e Ciência: «Assim, considerando o enquadramento legal aplicável, anteriormente referenciado, constata-se que, dos vinte e um docentes em causa, dezassete desempenham funções em regime de dedicação exclusiva e, apesar desse facto, foram remunerados, em 2009/2010, pela lecionação ou coordenação de cursos do CEFE, sendo que, mediante a consideração da alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º-A do ECPDESP e da Resolução Normativa n.º 4/CRUP/87, relativamente a catorze desses docentes, a perceção das mencionadas remunerações configura quebra do referido regime previsto no artigo 34.º-A do ECPDESP.»

Este parecer foi votado na sessão do conselho consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 7 de março de 2013.

Maria Joana Raposo Marques Vidal — Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita (relator) — Alexandra Ludomila Ribeiro Fernandes Leitão — Maria de Fátima da Graça Carvalho — Manuel Pereira Augusto de Matos — Fernando Bento — Maria Manuela Flores Ferreira.

Este parecer foi homologado por despacho de 11 de dezembro de 2013, de sua excelência o Secretário de Estado do Ensino Superior.

Está conforme.

Lisboa, 18 de dezembro de 2013. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira.*

207481455



PARTE E

AGÊNCIA DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

Aviso n.º 15798/2013

Projeto de Regulamento

Nos termos legais e tendo em vista a sua Apreciação Pública, que corre pelo prazo de 30 dias, vem publicar-se o Projeto de Regulamento que aprova a disciplina da verificação prévia de pressupostos da acreditação de ciclos de estudos

O sistema de avaliação e acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos instituído pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março (entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 230/2009, de 14 de setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 115/2013, de 7 de agosto), pela Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto, pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro, e pelo Regulamento n.º 504/2009 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 244, de 18 de dezembro de 2009, entretanto revisto pelo Regulamento n.º 392/2013, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 200, de 16 de outubro de 2013), encontra-se em funcionamento desde o ano letivo de 2009/2010, com resultados extremamente positivos.

Todavia, a experiência acumulada pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (doravante, A3ES) nos quatro anos precedentes permitiu identificar focos pontuais de ineficiência que importa eliminar.

Assim, a A3ES tem sido confrontada com alguns pedidos de acreditação de ciclos de estudos submetidos por entidades interessadas em criar instituições de ensino superior que, de forma objetiva e por vezes manifesta, não reúnem as condições mínimas tidas como indispensáveis para o seu funcionamento à luz do quadro legal vigente, em particular aquele fixado no Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior. Isso mesmo se reflete nos procedimentos de acreditação, acabando por conduzir de forma inevitável a que os pedidos neles formulados sejam decididos desfavoravelmente pelo Conselho de Administração.

Uma tal situação é inconveniente para todas as entidades envolvidas.

Desde logo, para as entidades requerentes, que se veem forçadas a incorrer em custos com a preparação dos ciclos de estudos em questão e a pagar as taxas devidas pelos procedimentos de acreditação, quando esta é inviável por razões a montante, que, a terem sido previamente suscitadas, poderiam ter permitido corrigir as deficiências existentes, reservando-se para um momento posterior a preparação dos ciclos de estudos e a solicitação da respetiva acreditação.

Depois, para a própria A3ES, que, não podendo eximir-se ao seu dever legal de decidir sobre os pedidos de acreditação formulados, se vê forçada a apreciar todos os respetivos pressupostos legais, tramitando até ao fim os procedimentos em questão, mesmo quando, logo numa

fase inicial daqueles procedimentos, detete falhas institucionais que, em qualquer caso, inviabilizariam o funcionamento das instituições de ensino superior a criar, independentemente do mérito intrínseco que possam ter os ciclos de estudos por si propostos.

O presente regulamento visa evitar a ineficiência gerada por esta situação, disciplinando a verificação prévia dos pressupostos da acreditação de ciclos de estudos consistentes nos requisitos legais para a criação de instituições de ensino superior privado, bem como da sua aptidão científica, pedagógica, técnica, organizacional, logística e financeira para ministrar os ciclos de estudos pretendidos. Em rigor, a verificação destes pressupostos poderia ser igualmente configurada como um incidente autónomo dos procedimentos de acreditação, mas, tendo em vista que as razões acima expostas precisamente aconselham a sua separação da apreciação dos pressupostos da acreditação de ciclos de estudos, optou-se por instituir uma tramitação distinta.

A verificação prévia é configurada como um preliminar dos procedimentos de acreditação de ciclos de estudos. Neste sentido, estabelece-se que a decisão favorável da verificação prévia constitui um pressuposto da apresentação de pedidos de acreditação dos ciclos de estudos que a entidade interessada pretende ministrar, sem envolver por si só tal acreditação. No mesmo sentido, a decisão desfavorável do pedido de verificação prévia implica a impossibilidade de acreditação de quaisquer ciclos de estudos a ministrar pela instituição sobre a qual tenha recaído.

Tal como todos os procedimentos da competência da A3ES, a verificação prévia é tramitado eletronicamente. Além disto, tem uma estrutura extremamente simples e desburocratizada, assentando em regra numa averiguação meramente documental dos factos relevantes. Tendo em vista as finalidades acima enunciadas, é gratuito, esperando a A3ES compensar os seus custos com os ganhos de eficiência que poderão resultar da diminuição do número de pedidos de acreditação inviáveis.

A exclusão da aplicação deste regime às instituições de ensino superior público explica-se pela circunstância de, sendo elas criadas por ato legislativo, a sindicância dos respetivos pressupostos legais dever considerar-se isenta de qualquer controlo prévio de natureza administrativa.

O presente regulamento foi submetido a apreciação pública.

Assim:

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Objeto

O presente regulamento disciplina a verificação prévia de pressupostos da acreditação de ciclos de estudos, doravante designada como verificação prévia.