PARTE D

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Aviso n.º 3659/2019

Para os devidos efeitos se torna público que, por meu despacho de 30 de janeiro de 2019, foi concedido licença sem remuneração, no período de 8 de março de 2019 a 5 de março de 2020, ao Técnico de Informática Sérgio António Monteiro e Silva, do mapa de pessoal do Conselho Superior da Magistratura, nos termos do disposto no artigo 280.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovado em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

8 de fevereiro de 2019. — O Juiz-Secretário, *Carlos Castelo Branco*.
312056667

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 25/2018

Ensino superior — Serviço docente — Autonomia universitária Dispensa de prestação de serviço docente

1.ª A autonomia universitária é um direito fundamental, previsto no artigo 76.º da Constituição, que se projeta nos domínios pedagógico, científico, cultural, administrativo, financeiro, patrimonial, disciplinar e estatutário.

2.ª A autonomia estatutária das *universidades* significa a faculdade de cada instituição do ensino superior poder definir normativamente a sua própria organização interna e funcionamento, aprovando a sua «Constituição», convivendo neste domínio uma reserva de lei com uma reserva de estatuto.

3.ª O dever de o legislador ordinário não intervir excessivamente na regulação das matérias respeitantes à gestão das instituições universitárias de modo a respeitar o direito de autonomia consagrado no artigo 76.º, n.º 2, da Constituição, não invadindo o campo da reserva estatutária, corresponde a um dever de não tratamento imperativo com um grau excessivo de densidade ou de determinação normativa.

4.ª O disposto no artigo 90.º, n.º 2, do RJIES, deve ser lido como consagrando a faculdade dos reitores, presidentes, vice-reitores e vice-presidentes das instituições universitárias, quando sejam seus docentes ou investigadores, se assim o entenderem, desempenharem estes cargos com dispensa de prestação de serviço docente, não proibindo, contudo, que os estatutos dessas instituições atribuam igual faculdade a outros titulares de cargos de gestão.

5.ª O artigo 90.º, n.º 2, não é, pois, uma norma que enuncie taxativamente, num elenco exaustivo (*numerus clausus*), os cargos de gestão que podem ser exercidos por docentes dessa instituição em regime de dispensa total do serviço docente, pelo que os estatutos de cada instituição não estão impedidos de preverem igual faculdade para outros titulares de cargos de gestão para além dos mencionados no referido preceito legal.

6.ª A norma geral habilitante da previsão estatutária de dispensa de serviço docente para os docentes que exerçam cargos de gestão durante esse exercício é o disposto no artigo 67.º do RJIES quando determina que *os estatutos devem conter as normas fundamentais da sua organização interna devendo regular, designadamente, a estrutura dos órgãos de governo e de gestão,* a que se somam as normas específicas que, relativamente a determinados cargos, cometem aos estatutos o papel de definir o seu regime, incluindo a eventual faculdade de dispensa total de serviço docente para quem desempenha cargos de gestão.

7.ª Sendo deixados aos estatutos de cada instituição do ensino superior a liberdade de regular o regime dos pró-reitores, dos pró-presidentes, do provedor do estudante, do diretor de unidade de investigação e do coordenador da escola doutoral, nada impede, designadamente o disposto no artigo 90.º, n.º 2, do RJIES, que estatutariamente seja prevista a possibilidade dos titulares destes cargos beneficiarem também de dispensa de serviço docente, durante o seu exercício, se forem docentes daquela mesma instituição de ensino superior.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 20 de dezembro de 2018.

Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Excelência:

I. Consulta

Solicita Vossa Excelência que o Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República tome posição, nos termos do artigo 37.º, *a*), do Estatuto do Ministério Público, sobre a legalidade da previsão estatutária da dispensa de serviço docente dos órgãos de gestão, criados ao abrigo da faculdade concedida pelo artigo 88.º do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, designadamente do pró-reitor ou pró-presidente, do provedor do estudante, do diretor de unidades de investigação e do coordenador da Escola Doutoral.

A necessidade desta consulta é justificada pela existência de divergências entre a Inspeção-Geral da Educação e Ciência e a Secretaria Geral da Educação e Ciência quanto à legalidade das referidas previsões estatutárias.

Enquanto a primeira daquelas entidades, no âmbito das auditorias à distribuição do serviço docente a diversas instituições universitárias, tem entendido que, perante a inexistência de norma habilitante, a referida dispensa só poderá ser atribuída ao abrigo da autonomia das instituições de ensino superior, desde que seja respeitado o limite obrigatório de atribuição de 6 horas letivas por semana, no âmbito do Estatuto da Carreira Docente Universitária e do Estatuto do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, pelo que tem recomendado às instituições auditadas a alteração daquelas disposições estatutárias neste sentido, a Secretaria Geral de Educação e Ciência sustenta que tal limite de 6 horas letivas é apenas aplicável aos professores que exercem funções docentes, podendo ser dispensado àqueles que exercem funções de gestão. Segundo a opinião desta Secretaria, essa possibilidade encontra fundamento na crescente autonomia das instituições de ensino superior, com o consequente aumento da complexidade da sua gestão, afigurando-se, para além de constitucional e legalmente possível, razoável e justificado admitir que as instituições de ensino superior possam dispensar docentes ou investigadores que desempenham cargos de gestão de prestar serviço docente, sem prejuízo de estes o poderem prestar se assim o entenderem.

Cumpre, então, emitir parecer sobre esta questão.

II. O governo das instituições do ensino superior

O regime jurídico das instituições do ensino superior consta atualmente da Lei n.º 62/2007 de 10 de setembro (doravante identificado como RJIES), a qual se aplica a todos os estabelecimentos do ensino superior, ressalvando o disposto nos seus artigos 179.º e 180.º, e a legislação especial aplicável aos ensinos artístico e à distância (artigo 1.º, n.os 2 e 3, do RJIES).

Estão, pois, abrangidos por este regime as universidades, os institutos universitários e outras instituições do ensino universitário, os institutos politécnicos e outras instituições de ensino politécnico (artigo 5.º do RJIES).

Conforme qualificação do artigo 9.º do RJIES, as instituições do ensino superior públicas são pessoas coletivas de direito público que podem, em certas circunstâncias, revestir a forma de fundações públicas com regime de direito privado (que aqui não trataremos), estando por isso sujeitas, em tudo o que não contrariar o RJIES, assim como o disposto em outras leis especiais, ao regime aplicável às demais pessoas coletivas de direito público, de natureza administrativa, designadamente à lei-quadro dos institutos públicos, a qual tem neste domínio uma aplicação subsidiária.

No RJIES regula-se a constituição das instituições do ensino superior, as suas atribuições e organização, o funcionamento e competência dos seus órgãos e, ainda, a tutela e fiscalização do Estado sobre as mesmas, no quadro da sua autonomia (artigo 1.º, n.º 1, do RJIES).

São objeto de leis especiais, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do RJIES:

a) O acesso ao ensino superior;
b) O sistema de graus académicos;
c) As condições de atribuição do título académico de agregado;
d) As condições de atribuição do título de especialista;
e) O regime de equivalência e de reconhecimento de graus académicos e outras habilitações;
f) A criação, modificação, suspensão e extinção de ciclos de estudos;
g) A acreditação e avaliação das instituições e dos ciclos de estudos;

h) O financiamento das instituições de ensino superior públicas pelo Orçamento do Estado, bem como o modo de fixação das propinas de frequência das mesmas instituições;

i) O regime e carreiras do pessoal docente e de investigação das instituições públicas;

j) O regime do pessoal docente das instituições privadas;

l) A ação social escolar;

m) Os organismos oficiais de representação das instituições de ensino superior públicas.

No artigo 11.º do RJIES enuncia-se um princípio constitucional estruturante do ensino universitário, em sentido amplo, abrangendo todas as instituições integrantes do ensino superior, dispondo o seu n.º 1:

As instituições de ensino superior públicas gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado, com a diferenciação adequada à sua natureza.

Na verdade, no n.º 2, do artigo 76.º, da Constituição, introduzido pela revisão Constitucional de 1982 e aprofundado pelas revisões de 1989 e 1997, lê-se que *as universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade de ensino.*

A garantia constitucional do direito à autonomia das *universidades* reflete uma inflexão na compreensão das relações entre o Estado e o ensino superior, abandonando-se uma perspetiva centralista, com origem no período da monarquia absolutista, para se regressar às origens do ensino universitário europeu como espaço de liberdade de ensinar e aprender.

Conforme referiu Eduardo García de Enterría ([1]), a autonomia universitária constitui o instrumento essencial que transforma uma determinada organização numa universidade e que explica a sua vitalidade, a sua permanência ao longo dos tempos e, sobretudo, a sua possibilidade de renovação, ideia tão cara ao próprio desenvolvimento das sociedades humanas. Nessa perspetiva, a Universidade só pode assegurar a sua função de formação de novos académicos ou mesmo de meros profissionais, através de um ensino crítico, plural e não dogmático, que se coloca a si mesmo constantemente em causa, aberto à investigação e à mudança permanentes. A autonomia universitária significa em primeiro lugar, «liberdade de ciência e incorporação dessa liberdade no processo formativo», sendo para isso necessário um enquadramento institucional concreto que as torne possíveis e que só à própria Universidade cabe definir.

Como enuncia o transcrito artigo 11.º, n.º 1, do RJIES, essa autonomia institucional projeta-se nos domínios pedagógico, científico, cultural, administrativo, financeiro, patrimonial, disciplinar e estatutário.

Para a resolução da questão que nos foi submetida para parecer importa-nos a compreensão da autonomia estatutária, uma vez que está em causa uma eventual violação por previsões estatutárias de instituições do ensino superior do disposto no RJIES e nas leis que regulam o estatuto daqueles que exercem funções naquelas instituições.

A autonomia estatutária traduz-se na faculdade de cada instituição elaborar os estatutos que conformam a sua identidade, definem as suas missões, estabelecem a sua composição, constroem a sua organização orgânica, e regulam o seu funcionamento, normativizando a sua existência de acordo com as linhas gerais traçadas pela lei.

Previamente à análise da questão que nos foi submetida, convém notar que o facto da norma constitucional declarar a autonomia universitária, nos termos da lei ordinária, estando, por isso, essa matéria sujeita a reserva de lei concretizadora e, eventualmente restritiva, isso não significa um reenvio, ou uma devolução em branco para o legislador ordinário da definição dos limites da autonomia, não deixando este de estar sujeito à vigilância imposta pelo artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, uma vez que estamos perante um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (artigo 17.º, da Constituição) ([2]), independentemente das dificuldades sobre a sua titularidade, na componente institucional, ou seja enquanto direito da própria *universidade* à autonomia ([3]).

Daí que a lei ordinária não possa, em caso algum, afetar o conteúdo essencial da autonomia, sendo certo que no domínio estatutário, tais como nos domínios administrativo e financeiro, se reconheça à lei uma função conformadora mais extensa, atenta a necessidade de harmonização, nestas áreas, com o regime geral da Administração Pública ([4]).

A autonomia estatutária das *universidades* significa a faculdade de cada instituição do ensino superior poder definir normativamente a sua própria organização interna e funcionamento, aprovando a sua «Constituição», convivendo neste domínio uma reserva de lei com uma reserva de estatuto.

Jorge Miranda e Rui Medeiros ([5]) afirmam que essa convivência deve ocorrer do seguinte modo:

À lei cabe estabelecer — em moldes adequados à natureza estatal ou não das instituições — a forma de elaboração e aprovação do estatuto de cada universidade, o núcleo mínimo de matérias que deve conter, a aplicação dos princípio da gestão democrática e da separação e interdependência de poderes a par do princípio da decisão em matérias científicas de órgãos compostos por professores, as garantias dos direitos de todos os membros da universidade, o regime do pessoal docente e investigador e não docente e não investigador, a coordenação entre as universidades, o enquadramento financeiro, o regime de tutela ou de fiscalização por parte do Estado. Não mais isso, que já é muito.

Ao estatuto de cada universidade deve pertencer tudo o resto: as funções próprias que cada universidade, porventura, queira prosseguir, as unidades de ensino e de investigação que a integram, a forma de elaboração e aprovação dos respetivos estatutos, a maior ou menor centralização ou descentralização interna, a adoção, ou não (no caso das universidades públicas) e*ventualmente de regimes de Direito privado, o sistema de órgãos e o sistema de governo (desde um sistema de tipo presidencial a um sistema de tipo diretorial, como era o que previa a Lei n.º 108/88, de 24 de setembro*), *as formas de designação dos titulares desses órgãos e a duração dos respetivos mandatos, as relações com outras entidades públicas ou privadas, as formas de internacionalização, etc.*

O RJIES, apesar de, reconhecendo expressamente a autonomia estatutária das instituições do ensino superior público (artigo 66.º, do RJIES), afirmar que *no âmbito do ensino superior, é assegurada a diversidade de organização institucional* (artigo 12.º, n.º 1), que *no quadro da sua autonomia, e nos termos da lei, as instituições de ensino superior organizam-se livremente e da forma que considerem mais adequada à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem* (artigo 12.º, n.º 2), e ainda que *as instituições do ensino superior públicas adotam, nos termos da lei, o modelo de organização institucional e de gestão que considerem mais adequado à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem* (artigo 65.º do RJIES), não se limita a definir os princípios e linhas gerais que devem presidir à organização interna das instituições do ensino superior, antes impondo, de uma forma que alguns consideram de tal forma densificadora que afeta o conteúdo útil da autonomia garantida pelo artigo 76.º, n.º 2, da Constituição ([6]), os principais órgãos de governo dessas instituições, a sua composição, a forma de designação, os mandatos dos seus titulares e as suas competências, não deixando, contudo, de abrir espaços à possibilidade de diferenciação através da sua consagração nos estatutos de cada instituição.

Na verdade, o artigo 11.º, n.º 4, do RJIES, dispõe que *cada instituição do ensino superior tem estatutos próprios que, no respeito da lei, enunciam a sua missão, os seus objetivos pedagógicos e científicos, concretizam a sua autonomia e definem a sua estrutura orgânica.*

Relativamente ao conteúdo dos estatutos de cada instituição do ensino superior determina o artigo 67.º do RJIES:

1 — Os estatutos devem definir a missão da instituição, respeitando a sua natureza e o disposto no ato constitutivo, quando exista, e conter as normas fundamentais da sua organização interna e do seu funcionamento, nos planos científico, pedagógico, disciplinar, financeiro e administrativo, respeitado o disposto na presente lei e demais normas aplicáveis.

2 — Os estatutos devem regular, designadamente:

a) *As atribuições da instituição;*

b) *A estrutura dos órgãos de governo e de gestão, a composição e os modos de eleição ou designação dos seus membros, a duração dos mandatos e os modos da sua cessação;*

c) *A competência dos vários órgãos;*

d) *O regime de autonomia das unidades orgânicas e os respetivos órgãos.*

Apesar desta proclamação de uma ampla liberdade de auto-organização, algumas vozes ([7]) não deixam de questionar se a densidade normativa de cariz imperativo constante do próprio diploma que a proclama, não restringe de tal modo o espaço de intervenção estatutária que coloca em causa o direito constitucional à auto-organização.

Relativamente à gestão das instituições do ensino superior, o RJIES após anunciar que estas dispõem de órgãos de governo próprio (artigo 76.º) determinou nos artigos seguintes (artigos 77.º e 78.º) que o governo das universidades, dos institutos universitários e dos institutos politécnicos é exercido pelos seguintes órgãos de constituição obrigatória:

a) Conselho geral;

b) Reitor (universidades e institutos universitários) ou presidente (nos institutos politécnicos);
c) Conselho de gestão.

No entanto, no n.º 2 do artigo 77.º está prevista a possibilidade do estatuto das universidades e dos institutos universitários poderem criar um senado académico constituído pelos representantes das unidades orgânicas, como órgão de consulta obrigatória do reitor nas matérias definidas nos estatutos, e no n.º 3 deste mesmo artigo e no n.º 2, do artigo 78.º, admite-se que os estatutos das universidades, dos institutos universitários e dos institutos politécnicos prevejam a existência de outros órgãos de natureza consultiva.

O RJIES determinou ainda que as instituições de ensino superior devam ter os seguintes órgãos (artigo 80.º, n.º 1):

a) *A nível das escolas:*

i) *No ensino universitário, um conselho científico e um conselho pedagógico;*
ii) *No ensino politécnico, um conselho técnico-científico e um conselho pedagógico;*

b) *A nível das unidades orgânicas de investigação, um conselho científico.*

Caso as instituições de ensino superior universitárias que, por não estarem organizadas em faculdades, institutos ou escolas, não tenham um conselho científico e um conselho pedagógico em cada uma destas, devem então dispor de um conselho científico e de um conselho pedagógico da própria instituição (artigo 80.º, n.º 3, do RJIES).

Permitiu-se, contudo, que os estatutos de cada instituição possam *estabelecer formas de cooperação e articulação entre os conselhos científicos ou técnico-científicos e entre os conselhos pedagógicos em cada instituição, ou criar órgãos com competências próprias no âmbito científico ou técnico-científico e no âmbito pedagógico* (artigo 80.º, n.º 2, do RJIES).

O reitor da universidade ou instituto universitário ou o presidente do instituto politécnico são os órgãos superiores de governo e de representação externa da respetiva instituição, conduzindo a sua política e presidindo ao conselho de gestão (artigo 85.º, n.os 1 e 2, do RJIES), tendo as competências descriminadas no artigo 92.º do RJIES e sendo eleitos pelo Conselho Geral (artigo 86.º, n.º 1, do RJIES).

O mandato dos reitores e dos presidentes tem a duração de 4 anos, podendo ser renovado uma única vez nos termos de cada estatuto (artigo 87.º, n.º 1, do RJIES).

O reitor e o presidente são coadjuvados, nos termos fixados pelos estatutos da instituição, por vice-reitores ou vice-presidentes (artigo 88.º, n.º 1, do RJIES), os quais são nomeados livremente pelo reitor e pelo presidente, podendo ser exteriores à instituição (artigo 88.º, n.º 2, do RJIES), estando sujeitos a ser exonerados a todo o tempo pelo reitor ou pelo presidente e cessando o seu mandato com a cessação do mandato destes (artigo 88.º, n.º 3, do RJIES).

O n.º 4, deste mesmo artigo 88.º, do RJIES, permite, contudo, que os estatutos possam criar outras formas de coadjuvação do reitor e do presidente.

O conselho de gestão é designado e presidido pelo reitor ou presidente, conforme os casos, sendo composto por um máximo de cinco membros, nos termos previstos nos estatutos da instituição, incluindo um vice-reitor ou vice-presidente e o administrador (artigo 94.º do RJIES).

Compete ao conselho de gestão conduzir a gestão administrativa, patrimonial e financeira da instituição, bem como a gestão dos recursos humanos, sendo-lhe aplicável a legislação em vigor para os organismos públicos dotados de autonomia administrativa (artigo 91.º, n.º 1, do RJIES), podendo, nos termos dos estatutos, ser delegada nos órgãos próprios das unidades orgânicas e nos dirigentes dos serviços as competências consideradas necessárias a uma gestão mais eficiente (artigo 91.º, n.º 3, do RJIES).

Ao conselho geral, que reúne ordinariamente quatro vezes por ano, compete-lhe, nos termos do artigo 82.º, do RJIES, além das demais funções previstas na lei ou nos estatutos:

Eleger o seu presidente, por maioria absoluta, de entre os membros a que se refere a alínea *c*) do n.º 2 do artigo anterior;
Aprovar o seu regimento;
Aprovar as alterações dos estatutos;
Organizar o procedimento de eleição e eleger o reitor ou presidente;
Apreciar os atos do reitor ou do presidente e do conselho de gestão;
Propor as iniciativas que considere necessárias ao bom funcionamento da instituição.

E sob proposta do Reitor e do Presidente:

Aprovar os planos estratégicos de médio prazo e o plano de ação para o quadriénio do mandato do reitor ou presidente;
Aprovar as linhas gerais de orientação da instituição no plano científico, pedagógico, financeiro e patrimonial;
Criar, transformar ou extinguir unidades orgânicas;
Aprovar os planos anuais de atividades e apreciar o relatório anual das atividades da instituição;
Aprovar a proposta de orçamento;
Aprovar as contas anuais consolidadas, acompanhadas do parecer do fiscal único;
Fixar as propinas devidas pelos estudantes;
Propor ou autorizar, conforme disposto na lei, a aquisição ou alienação de património imobiliário da instituição, bem como as operações de crédito;
Pronunciar-se sobre os restantes assuntos que lhe forem apresentados pelo reitor ou presidente.

Nos termos do artigo 81.º, n.os 1 e 2, do RJIES, o Conselho Geral é composto por 15 a 35 membros, escolhidos nos termos enunciados no n.º 2 a 7 do mesmo artigo, consoante a dimensão de cada instituição e o número das suas escolas e unidades orgânicas de investigação, sendo os seus membros:

a) Representantes dos professores e investigadores;
b) Representantes dos estudantes;
c) Personalidades externas de reconhecido mérito, não pertencentes à instituição, com conhecimentos e experiência relevantes para esta.

A direção das «outras instituições do ensino universitário» e das «outras instituições de ensino politécnico», referidas na parte final das alíneas *a*) e *b*), do artigo 5.º do RJIES, que apenas podem conferir os graus de licenciado e de mestre, não lhes sendo permitido conferir o grau de doutor (artigo 6.º, n.º 3, e 7.º, n.º 2, do RJIES), é assegurada por diretores ou presidentes que são eleitos nos termos previstos no artigo 86.º do RJIES, os quais podem ser coadjuvados, nos termos fixados pelos respetivos estatutos, por subdiretores ou vice-presidentes, sendo aplicável a todos estes cargos o que se dispõe para os reitores, presidentes, vice-reitores e vice-presidentes, respetivamente (artigo 93.º, n.os 1, 2 e 3, do RJIES).

Nos termos do artigo 13.º, n.º 1 e 2, do RJIES, as universidades e institutos politécnicos podem compreender unidades orgânicas autónomas, com órgãos e pessoal próprios e autonomia de gestão, designadamente, unidades de ensino ou de ensino e investigação, designadas escolas, unidades de investigação, bibliotecas, museus e outras.

Relativamente às unidades orgânicas de investigação, dispõe o artigo 14.º, do RJIES, nos seus três primeiros números:

1 — As unidades orgânicas de investigação designam-se centros, laboratórios, institutos, podendo adotar outra denominação apropriada, nos termos dos estatutos da respetiva instituição.
2 — Podem ser criadas unidades de investigação, com ou sem o estatuto de unidades orgânicas, associadas a universidades, unidades orgânicas de universidades, institutos universitários e outras instituições de ensino universitário, institutos politécnicos, unidades orgânicas de institutos politécnicos, e outras instituições de ensino politécnico.
3 — Podem ainda ser criadas instituições de investigação comuns a várias instituições de ensino superior universitárias ou politécnicas ou suas unidades orgânicas.

As escolas e as unidades orgânicas de investigação que forem dotadas pelos estatutos da instituição de órgãos próprios e de autonomia de gestão regem-se por estatutos próprios, no respeito pela lei e pelos estatutos da instituição (artigo 96.º, n.º 1, do RJIES), tendo a estrutura de órgãos que seja fixada pelos estatutos da instituição, observados os seguintes requisitos mínimos, enunciados no artigo 97.º do RJIES:

a) Deve existir um órgão uninominal, de natureza executiva, como diretor ou presidente da unidade;
b) Caso exista um órgão colegial representativo:

i) Não deve exceder 15 membros;
ii) Deve ter pelo menos 60 % de docentes e investigadores;
iii) Deve incluir representantes dos estudantes;
iv) Pode incluir representantes dos trabalhadores não docentes e não investigadores, bem como entidades externas;
v) Elege o diretor ou presidente.

A este último, nos termos do artigo 100.º do RJIES compete:

a) Representar a unidade orgânica perante os demais órgãos da instituição e perante o exterior;

b) Presidir ao órgão com competências de gestão, se existir, dirigir os serviços da unidade orgânica e aprovar os necessários regulamentos;
c) Aprovar o calendário e horário das tarefas letivas, ouvidos o conselho científico ou técnico-científico e o conselho pedagógico;
d) Executar as deliberações do conselho científico ou técnico-científico e do conselho pedagógico, quando vinculativas;
e) Exercer o poder disciplinar que lhe seja atribuído pelos estatutos ou delegado pelo reitor ou presidente da instituição;
f) Elaborar o orçamento e o plano de atividades, bem como o relatório de atividades e as contas;
g) Exercer as demais funções previstas na lei ou nos estatutos;
h) Exercer as funções que lhe sejam delegadas pelo reitor ou presidente da instituição.

Da exposição das normas em que o RJIES estabelece o quadro geral organizativo das instituições do ensino superior resulta que apesar deste diploma impor um tipo de governo dotado de algum pormenor que excede um nível básico organizativo, não deixa de abrir múltiplos espaços de intervenção complementar à auto-organização de cada instituição.

III. A dispensa de serviço dos docentes que exerçam funções de gestão

No centro da polémica que motivou esta consulta encontra-se o disposto no artigo 90.º do RJIES, no qual se dispõe:

1 — Os cargos de reitor e presidente são exercidos em regime de dedicação exclusiva.
2 — Quando sejam docentes ou investigadores da respetiva instituição, os reitores, presidentes, vice-reitores e vice-presidentes ficam dispensados da prestação de serviço docente ou de investigação, sem prejuízo de, por sua iniciativa, o poderem prestar.

O disposto neste preceito é também aplicável aos diretores e subdiretores ou presidentes e vice-presidentes das «outras instituições do ensino universitário» e das «outras instituições de ensino politécnico», referidas na parte final das alíneas *a*) e *b*), do artigo 5.º do RJIES, por força da remissão determinada no artigo 93.º, n.º 3, do RJIES.

Os serviços da Inspeção-Geral da Educação e Ciência têm vindo a entender que, perante o disposto no artigo 90.º do RJIES, apenas os reitores, presidentes, vice-reitores e vice-presidentes que sejam docentes ou investigadores da instituição onde exercem aqueles cargos podem ficar dispensados totalmente da prestação de serviço docente ou de investigação, não podendo os estatutos das instituições do ensino superior estender essa dispensa aos docentes ou investigadores que exerçam outras funções de gestão que não aquelas que são expressamente referidas no transcrito artigo 90.º, os quais, por força do disposto nos artigos 71.º, n.º 1, do Estatuto da Carreira Docente Universitária, constante do Decreto-Lei n.º 448/79 de 13 de novembro ([8]), e do artigo 34.º, n.º 5, do Estatuto da Carreira Docente do Ensino Superior Politécnico, constante do Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de julho ([9]), terão que continuar a prestar, no mínimo 6 horas semanais de serviço docente, com a possibilidade de se poderem dedicar totalmente às funções de gestão, fazendo uso do mecanismo de contabilização e compensação de cargas letivas, numa base de equilíbrio plurianual, conforme permite o n.º 2, do artigo 6.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária, e o n.º 2, do artigo 38.º do Estatuto da Carreira Docente do Ensino Superior Politécnico.

Não parece ser esta a melhor leitura do n.º 2, do artigo 90.º do RJIES.

O dever de o legislador ordinário não intervir excessivamente na regulação das matérias respeitantes à gestão das instituições universitárias de modo a respeitar o direito de autonomia consagrado no artigo 76.º, n.º 2, da Constituição, não invadindo o campo da reserva estatutária, corresponde a um dever de não tratamento imperativo com um grau excessivo de densidade ou de determinação normativa. Estamos perante uma reserva estatutária vertical que, se não exclui a possibilidade de o legislador emitir normas sobre a gestão das instituições universitárias com um grau limitado de densidade, impede-o de esgotar o tratamento desta em profundidade, não podendo remeter os estatutos para o campo da mera execução ([10]).

Tendo presentes estas limitações, imprescindíveis a um juízo de conformidade constitucional, o disposto no artigo 90.º, n.º 2, do RJIES, deve ser lido como consagrando a faculdade dos reitores, presidentes, vice-reitores e vice-presidentes das instituições universitárias e do ensino politécnico, quando sejam docentes ou investigadores da respetiva instituição, se assim o entenderem, desempenharem estes cargos com dispensa de prestação de serviço docente, de modo a permitir uma boa gestão destas entidades, não proibindo, contudo, que os estatutos dessas instituições atribuam igual faculdade a outros titulares de cargos de gestão.

O RJIES apenas pretendeu assegurar essa faculdade, aos titulares dos principais cargos de gestão expressamente previstos nesse diploma como organização base das instituições do ensino superior, os quais, face às competências que lhe são atribuídas por lei, no entendimento do legislador, exigem necessariamente a atribuição dessa faculdade, de modo a promover uma gestão profissionalizada daquelas instituições.

Relativamente aos demais órgãos de gestão, tendo em consideração, por um lado, o modo de funcionamento e o conteúdo das competências daqueles que foram objeto de previsão e regulação no RJIES, e por outro lado, o espaço de liberdade conferida a cada instituição de estatutariamente prever e regular a sua organização, o legislador não interveio, permitindo que os estatutos avaliassem, em cada caso, a necessidade de atribuição de tal faculdade aos diferentes titulares de cargos de gestão.

Se o RJIES, apesar de prever uma organização mínima para todas as instituições universitárias, reconhece que as instituições de ensino superior se devem organizar livremente e da forma que considerem mais adequada à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem (artigo 12.º, n.º 2), adotando o modelo de organização institucional e de gestão que considerem mais adequado à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem (artigo 65.º), respeitando assim a existência de uma extensa reserva estatutária, no domínio da gestão escolar, como forma de garantir o direito de autonomia constante do n.º 2, do artigo 76.º da Constituição, não pode deixar de reconhecer aos estatutos de cada instituição o poder de prever a atribuição de dispensa de serviço docente aos titulares de cargos de gestão aí previstos e/ou regulados.

O artigo 90.º, n.º 2, não é, pois, uma norma que enuncie taxativamente, num elenco exaustivo (*numerus clausus*), os cargos de gestão que podem ser exercidos por docentes dessa instituição em regime de dispensa total do serviço docente, pelo que os estatutos de cada instituição não estão impedidos de preverem igual faculdade para outros titulares de cargos de gestão para além dos mencionados no referido preceito legal.

A esta conclusão não obsta o regime dos Estatutos da Carreira Docente Universitária e da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, sobre o serviço docente.

Enquanto relativamente aos docentes a tempo parcial, o número total de horas de serviço semanal, incluindo aulas, sua preparação e apoio aos alunos é contratualmente definido (artigo 69.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária), o artigo 71.º, n.º 1, do mesmo diploma, dispõe que cada docente em regime de tempo integral presta um número de horas semanais de serviço de aulas ou seminários que lhe for fixado pelo órgão legal e estatutariamente competente da instituição do ensino superior, num mínimo de 6 horas e num máximo de nove, sem prejuízo do disposto no artigo 6.º, o qual impõe que o regulamento de prestação de serviço dos docentes que abrange todas as funções que lhes competem, incluindo a participação na gestão das respetivas instituições universitárias (artigo 4.º, *d*), permita que os professores de carreira, numa base de equilíbrio plurianual, por um tempo determinado, se possam dedicar total ou parcialmente, a qualquer das componentes da atividade académica.

Iguais disposições constam dos artigos 34.º, n.º 5 e 6, e 38.º, n.º 2, do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico.

Este regime geral da função de docência nas instituições de ensino superior não impede, contudo, que o legislador ao definir a estrutura dos órgãos de governo e de gestão dessas instituições não consagre cargos que entenda deverem ser exercidos em regime de dedicação exclusiva, pelo que, quando os titulares desses cargos sejam docentes dessa instituição, não lhes é aplicável aquela exigência do regime geral da docência quanto à existência de um número mínimo de horas semanais de serviço docente, por força do disposto nas normas que estabelecem o regime jurídico das instituições do ensino superior. Estas retiram do campo de aplicação daquele limite mínimo, todos os que assumam os cargos que devam ser exercidos em regime de dedicação exclusiva.

E, no caso do RJIES, isso sucede não só relativamente aos cargos enumerados no artigo 90.º, n.º 2, e no n.º 3, do artigo 93.º, mas também a todos aqueles que se encontram previstos nos estatutos das diversas instituições do ensino superior como devendo ser exercidos em regime de dedicação exclusiva, quando essa previsão estatutária se encontra devidamente habilitada pelo RJIES.

Os próprios Estatutos da Carreira Docente Universitária e da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico têm presente a possibilidade de existirem cargos de gestão que devem ser exercidos em regime de dedicação exclusiva, não se lhes aplicando, portanto os limites mínimos de horas semanais nos seus artigos 71.º, n.º 1, e 34.º, n.º 5, respetivamente, visando salvaguardar a carreira desses docentes.

Assim, no artigo 77.º-A do Estatuto da Carreira Docente Universitária, com correspondência no artigo 36.º-A, do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, prevê-se que no termo do exercício de funções de direção nas instituições de ensino superior, o pessoal docente tem direito a uma dispensa de serviço por um período não inferior a seis meses nem superior a um ano, para efeitos de atualização científica e técnica, o que pressupõe, em termos genéricos, e não apenas relativamente aos cargos mencionados nos artigo 90.º, n.º 2, e

93.º, n.º 3, do RJIES, que essas funções foram exercidas com dispensa total de serviço das funções docentes.

De igual modo, o artigo 73.º, n.º 1, *s*), do Estatuto da Carreira Docente Universitária, assim como o artigo 41.º, n.º 1, *s*), do Estatuto da Carreira Docente do Ensino Superior Politécnico, determinam que é equiparado, para todos os efeitos legais, ao efetivo exercício de funções o serviço prestado pelo pessoal docente como titular, em regime a tempo inteiro, de órgão de gestão de instituições de ensino superior público, sem qualquer restrição.

A norma geral habilitante da previsão estatutária de dispensa de serviço docente para os docentes que exerçam cargos de gestão durante esse exercício é o disposto no artigo 67.º do RJIES quando determina que *os estatutos devem conter as normas fundamentais da sua organização interna devendo regular, designadamente, a estrutura dos órgãos de governo e de gestão,* a que se somam as normas específicas que, relativamente a determinados cargos, cometem aos estatutos o papel de definir o seu regime, o que inclui a eventual faculdade de dispensa total de serviço docente para quem desempenha cargos de gestão, como iremos verificar nos exemplos colocados no pedido de parecer.

Na verdade, o poder de regular a estrutura dos órgãos de governo e de gestão de uma determinada instituição abrange a definição da sua composição, e competências, as formas de designação dos titulares desses órgãos e a duração dos respetivos mandatos, assim como, além de outros aspetos organizativos, o regime de exercício dos respetivos cargos. Esta é também matéria que respeita à estrutura daqueles órgãos e não à carreira dos docentes, embora quando esses cargos sejam preenchidos por docentes da instituição deva ser acautelada a sua evolução na carreira ([11]).

E se o RJIES assumiu esse poder relativamente a um conjunto de «órgãos mínimos» de gestão, habilitou os estatutos de cada instituição do ensino superior a completar essa estrutura base, com a criação e definição de outros órgãos necessários a um eficaz funcionamento da instituição, estabelecendo que *as instituições do ensino superior dispõem de órgãos de governo próprio, nos termos da lei e dos estatutos* (artigo 76.º).

Daí que, relativamente àqueles órgãos cuja regulação estatutária se encontre credenciada por habilitação do RGIES, os estatutos têm permissão da lei para definirem o regime de exercício dos respetivos cargos, designadamente o regime de dedicação exclusiva.

A consagração estatutária dessa faculdade aos titulares de cargos de gestão de uma determinada instituição do ensino superior que sejam seus docentes terá apenas que acautelar o eventual aumento de encargos para a instituição que resulte da necessidade assegurar as funções docentes objeto de dispensa.

IV. Exemplos

No pedido formulado a este Conselho é expressamente questionada a possibilidade de estatutariamente se atribuir essa dispensa aos titulares dos cargos de pró-reitor, pró-presidente, de provedor do estudante, de diretor de unidades de investigação e de coordenador de escola doutoral.

Destes, apenas os cargos de pró-reitor ou pró-presidente podem ser considerados como formas de coadjuvação do reitor e do presidente, para os efeitos do n.º 4, do artigo 88.º do RJIES, pelo que o pedido de consulta formulado tem um âmbito mais vasto do que aquele que sugere a referência restritiva aí feita *aos órgãos de gestão, criados ao abrigo da faculdade concedida pelo artigo 88.º do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.*

Conforme resulta da enumeração pelo pedido de consulta de outros cargos, cuja previsão estatutária não tem como apoio o disposto no artigo 88.º, n.º 4, do RJIES, a referência a este preceito deve ser entendida como apenas se reportando à dispensa de serviço atribuída aos titulares dos cargos de pró-reitor e pró-presidente.

O artigo 88.º do RJIES, além de prever a existência de vice-reitores e vice-presidentes, tendo como missão coadjuvar o reitor e o presidente das instituições de ensino superior, remetendo para os estatutos de cada instituição o regime desses cargos (n.º 1), também prevê a possibilidade dos estatutos poderem criar outras formas de coadjuvação do reitor e do presidente (n.º 4), devendo, também serem os estatutos a regular essas específicas formas de coadjuvação.

Ao abrigo do disposto no n.º 4, do artigo 88.º, do RJIES, assiste-se nos estatutos de múltiplas instituições do ensino superior à previsão de cargos de pró-reitor e pró-presidente como auxiliares dos reitores e presidentes ([12]).

Sendo deixados aos estatutos de cada instituição do ensino superior a liberdade de regular a coadjuvação a realizar por qualquer órgão criado ao abrigo da liberdade conferida pelo n.º 4, do artigo 88.º, do RJIES, nada impede, designadamente o disposto no artigo 90.º, n.º 2, do mesmo diploma, que estatutariamente seja prevista a possibilidade dos titulares dos cargos de pró-reitor e pró-presidente beneficiarem também de dispensa de serviço docente, durante o exercício daquele cargo, se forem docentes daquela instituição de ensino superior.

No artigo 25.º do RJIES, prevê-se a existência obrigatória de um provedor de estudante, cuja ação se deve desenvolver em articulação com as associações de estudantes e com os órgãos e serviços da instituição, designadamente com os conselhos pedagógicos, bem como com as suas unidades orgânicas, tendo como missão apreciar as reclamações que lhe forem dirigidas pelos estudantes contra atos ou omissões dos órgãos da instituição e das unidades orgânicas e dos seus serviços autónomos, podendo dirigir-lhes recomendações que considere adequadas.

O mesmo artigo 25.º do RJIES refere que o regime do provedor do estudante é definido pelos termos fixados nos estatutos de cada instituição.

Assim, tendo também a lei ordinária conferido às instituições do ensino superior liberdade para definir o regime do provedor do estudante, nada impede, designadamente o disposto no artigo 90.º, n.º 2, do RJIES, que estatutariamente seja prevista a possibilidade do titular do cargo de provedor do estudante beneficiar também de dispensa de serviço docente, durante o exercício daquele cargo, caso seja um docente daquela mesma instituição de ensino superior.

Os diretores de unidades de investigação encontram-se previstos no RJIES nos seus artigos 97.º, *a*) e 100.º, como órgão uninominal de natureza executiva, a quem cabe a direção dessas unidades.

O RJIES, apesar de ter assumido no artigo 100.º a definição das competências dos diretores de unidades de investigação, no artigo 97.º remeteu para os estatutos da instituição a definição da estrutura dos órgãos próprios destas unidades, pelo que também neste caso nada impede que estatutariamente (abrangendo-se aqui quer os estatutos da instituição quer os estatutos da unidade orgânica) esteja prevista a possibilidade do titular do cargo de diretor de unidade de investigação beneficiar de dispensa de serviço docente, durante o exercício daquele cargo, quando seja um docente dessa mesma instituição de ensino superior.

As escolas doutorais são habitualmente unidades transversais de ensino e investigação ao nível do terceiro ciclo (doutoramento) do ensino superior, criadas estatutariamente em algumas instituições deste ensino, ao abrigo do disposto no artigo 13.º do RJIES.

Em algumas dessas escolas, como por exemplo sucede na Universidade de Aveiro (artigo 41.º dos Estatutos da Universidade de Aveiro), um dos órgãos de governo é o coordenador da escola doutoral, a quem cabe a direção e representação da Escola.

Tratando-se de um órgão de gestão de uma unidade orgânica de ensino e investigação, dotada pelos estatutos da instituição de órgãos próprios, nos termos do artigo 97.º do RJIES, compete aos estatutos da instituição a definição da estrutura dos órgãos próprios deste tipo de unidades, pelo que também neste caso nada impede que estatutariamente (abrangendo-se aqui quer os estatutos da instituição quer os estatutos da unidade orgânica) esteja prevista a possibilidade do titular do cargo de coordenador da beneficiar de dispensa de serviço docente, durante o exercício daquele cargo, quando seja um docente dessa mesma instituição de ensino superior.

Por estas razões concluímos que a previsão em normas estatutárias de instituições do ensino superior dos titulares dos cargos de pró-reitor, pró-presidente, de provedor do estudante, de diretor de unidades de investigação e de coordenador de escola doutoral que sejam docentes dessas instituições serem dispensados totalmente da função docente durante o período em que exercem esses cargos não ofende o RJIES, designadamente o disposto no seu artigo 90.º, n.º 2.

Conclusões

Em face do exposto, conclui-se:

1.ª A autonomia universitária é um direito fundamental, previsto no artigo 76.º da Constituição, que se projeta nos domínios pedagógico, científico, cultural, administrativo, financeiro, patrimonial, disciplinar e estatutário.

2.ª A autonomia estatutária das *universidades* significa a faculdade de cada instituição do ensino superior poder definir normativamente a sua própria organização interna e funcionamento, aprovando a sua «Constituição», convivendo neste domínio uma reserva de lei com uma reserva de estatuto.

3.ª O dever de o legislador ordinário não intervir excessivamente na regulação das matérias respeitantes à gestão das instituições universitárias de modo a respeitar o direito de autonomia consagrado no artigo 76.º, n.º 2, da Constituição, não invadindo o campo da reserva estatutária, corresponde a um dever de não tratamento imperativo com um grau excessivo de densidade ou de determinação normativa.

4.ª O disposto no artigo 90.º, n.º 2, do RJIES, deve ser lido como consagrando a faculdade dos reitores, presidentes, vice-reitores e vice-presidentes das instituições universitárias, quando sejam seus docentes ou investigadores, se assim o entenderem, desempenharem estes cargos com dispensa de prestação de serviço docente, não proibindo, contudo,

que os estatutos dessas instituições atribuam igual faculdade a outros titulares de cargos de gestão.

5.ª O artigo 90.º, n.º 2, não é, pois, uma norma que enuncie taxativamente, num elenco exaustivo (*numerus clausus*), os cargos de gestão que podem ser exercidos por docentes dessa instituição em regime de dispensa total do serviço docente, pelo que os estatutos de cada instituição não estão impedidos de preverem igual faculdade para outros titulares de cargos de gestão para além dos mencionados no referido preceito legal.

6.ª A norma geral habilitante da previsão estatutária de dispensa de serviço docente para os docentes que exerçam cargos de gestão durante esse exercício é o disposto no artigo 67.º do RJIES quando determina que *os estatutos devem conter as normas fundamentais da sua organização interna devendo regular, designadamente, a estrutura dos órgãos de governo e de gestão,* a que se somam as normas específicas que, relativamente a determinados cargos, cometem aos estatutos o papel de definir o seu regime, incluindo a eventual faculdade de dispensa total de serviço docente para quem desempenha cargos de gestão.

7.ª Sendo deixados aos estatutos de cada instituição do ensino superior a liberdade de regular o regime dos pró-reitores, dos pró-presidentes, do provedor do estudante, do diretor de unidade de investigação e do coordenador da escola doutoral, nada impede, designadamente o disposto no artigo 90.º, n.º 2, do RJIES, que estatutariamente seja prevista a possibilidade dos titulares destes cargos beneficiarem também de dispensa de serviço docente, durante o seu exercício, se forem docentes daquela mesma instituição de ensino superior.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 20 de dezembro de 2018.

João Alberto de Figueiredo Monteiro — João Eduardo Cura Mariano Esteves (relator) — *Maria Isabel Fernandes da Costa* (com voto de vencido pelas razões constante do voto de vencido do Dr. André Folque) — *João Conde Correia dos Santos* (com voto de vencido, pelas mesmas razões constante do voto de vencido do Dr. André Folque) — *Maria de Fátima da Graça Carvalho — Eduardo André Folque da Costa Ferreira* (com voto de vencido anexo) — *Maria da Conceição Silva Fernandes Santos Pires Esteves.*

Voto de vencido

Entendo que a autonomia estatutária das universidades e das demais instituições de ensino superior conhece diferentes níveis de densidade, consoante a maior ou menor proximidade com relação à sua razão de ser.

Maior proximidade no que toca às liberdades de aprender e de ensinar, de criação cultural e de investigação científica (cf. artigos 42.º e 43.º da Constituição).

Liberdades essas que se congregam de forma institucional no ensino superior e nas comunidades de saber científico, humanístico, artístico e técnico, cuja autonomia já se viu historicamente constituir penhor da qualidade do contributo que prestam ao interesse geral e garantia de pluralismo numa sociedade democrática.

Menor proximidade em matérias como o acesso ao ensino, as carreiras dos docentes, o estatuto dos alunos ou a gestão de receitas, principalmente vindas de transferências do Estado. Em suma, nos aspetos que permitem reconhecer no ensino superior uma rede de estabelecimentos públicos que, dotados de órgãos autónomos, integram a Administração Pública.

Diferentemente da autonomia das regiões dos Açores e da Madeira ou da autonomia local, a autonomia universitária não contempla funções político-administrativas nem, como tal, a aprovação de regulamentos independentes.

Os estatutos das universidades não são regulamentos independentes, como o atesta a necessária homologação pelo Governo.

Mas até aquelas autonomias têm de conter-se, não apenas ao regime próprio respetivo, como também a todas as demais normas legislativas que direta ou indiretamente conformem a sua atividade.

No caso das instituições de ensino superior, temos na primeira categoria o *Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior* ([13]); na segunda, o *Estatuto da Carreira Docente Universitária* ([14]).

De um e do outro lado, há normas que condicionam o poder estatutário das universidades e institutos politécnicos, designadamente, e para o que interessa à consulta, em matéria de dispensa do serviço docente.

De acordo com o n.º 1 do artigo 67.º do *Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior*, os estatutos das instituições de ensino superior devem respeitar o disposto nessa lei e nas «demais normas aplicáveis».

Em nenhum dos enunciados do n.º 2 do artigo 67.º é previsto que os estatutos regulem aspetos das carreiras docentes, de tal sorte que em algumas instituições o serviço docente seja dispensado com parcimónia e noutras com prodigalidade.

Opor-se-á que o enunciado do n.º 2 do artigo 67.º é aberto e meramente exemplificativo. É-o, com efeito, mas captado a partir dos exemplos individualizados pelo legislador.

De outro modo, bastaria um princípio geral a consentir aos estatutos universitários serem regulamentos independentes à semelhança dos decretos regulamentares ou de certos regulamentos e posturas municipais.

A autonomia estatutária tem como objeto primacial o sistema de governo próprio das instituições de ensino superior: as atribuições, a estrutura dos órgãos de governo e de gestão, a composição, modo de eleição ou designação de seus membros e modos de cessação, a competência dos vários órgãos e o regime das autonomias intrauniversitárias, i. e. das unidades orgânicas e respetivos órgãos.

Nenhum indício nesta norma possibilita afirmar que compete aos estatutos definir o regime de trabalho ou o regime remuneratório dos docentes que sejam eleitos ou por outra forma designados para exercerem mandatos ou cargos nas instituições de ensino superior.

Ainda do lado do *Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior*, o disposto no n.º 2 do artigo 90.º, ao garantir o exercício de determinados cargos com dispensa de prestação de serviço docente ou de investigação, na eventualidade de serem exercidos por docentes ou investigadores, está ao mesmo tempo a limitar um tal benefício. De igual modo, o disposto no n.º 3 do artigo 93.º, ao estendê-lo a determinados cargos das restantes instituições de ensino superior.

Ambas as normas afirmar que estes e só estes órgãos beneficiam de dispensa de serviço docente, independentemente do que se encontre previsto nos regimes das carreiras docentes ou nos estatutos de cada instituição.

Ora, justamente, do lado do *Estatuto da Carreira Docente Universitária*, prevê-se que o serviço dos docentes seja objeto de regulamento próprio (cf. n.º 1 do artigo 6.º) o que significa encontrar-se tal matéria fora do âmbito estatutário.

Trata-se de regulamento em cujos termos se deve processar a distribuição de serviço dos docentes (cf. n.º 3) e cuja aprovação não se encontra sujeita ao procedimento previsto para os estatutos e suas alterações.

Importa distinguir serviço dos docentes e serviço docente.

Sobre o que seja o serviço dos docentes, consagrou-se o seguinte:

«Artigo 4.º

Funções dos docentes

Cumpre, em geral, aos docentes universitários:

a) Realizar atividades de investigação científica, de criação cultural ou de desenvolvimento tecnológico;

b) Prestar o serviço docente que lhes for distribuído e acompanhar e orientar os estudantes;

c) Participar em tarefas de extensão universitária, de divulgação científica e de valorização económica e social do conhecimento;

d) Participar na gestão das respetivas instituições universitárias;

e) Participar em outras tarefas distribuídas pelos órgãos de gestão competentes e que se incluam no âmbito da atividade de docente universitário.»

Todas estas tarefas fazem parte do serviço dos docentes, ou seja, o serviço docente propriamente dito (lecionação, acompanhamento e orientação de estudantes, avaliação) e outras tarefas conexas com a instituição de ensino.

Trata-se do serviço de cada docente. O serviço docente não é uma alternativa aos demais serviços a prestar pelos docentes.

É dever dos docentes, nos termos da alínea *g*) do artigo 63.º, «prestar o seu contributo ao funcionamento eficiente e produtivo da escola, assegurando as funções para que hajam sido eleitos ou designados ou dando cumprimento às ações que lhes hajam sido cometidas pelos órgãos competentes, dentro do seu horário de trabalho e no domínio científico-pedagógico em que a sua atividade se exerça».

O horário de trabalho de cada docente, que é de 35 horas semanais (cf. n.º 1 do artigo 68.º) — tanto em regime de dedicação exclusiva como em regime de tempo integral — e compreende todas estas tarefas cumulativamente e não em alternativa.

A parcela de serviço docente tem como máximo nove horas letivas e como mínimo, seis (cf. n.º 1 do artigo 71.º) sem embargo da majoração da componente relativa ao serviço de assistência a alunos e que corresponde, em regra, a metade daquele tempo (cf. n.º 3). Sem prejuízo do tempo dedicado à preparação das aulas e à correção de provas, os docentes do ensino superior dispõem certamente de tempo a consagrar a incumbências não letivas, sejam de índole científica, pedagógica ou de gestão.

A autonomia universitária manifesta-se na distribuição do serviço dos docentes e, em especial do serviço docente, aliviando a carga letiva

dos docentes que, chamados a desempenhar tarefas não letivas, possam ver-lhes atribuído o mínimo de seis horas semanais.

Há, além disso, determinadas funções nos órgãos de gestão das instituições de ensino superior que podem comprometer em absoluto a prestação de serviço docente.

São aquelas que na alínea *s*) do n.º 1 do artigo 73.º foram consideradas como equiparadas ao efetivo exercício das demais funções: «titular, em regime a tempo inteiro, de órgão de gestão de instituições de ensino superior públicas».

Tal preceito refere-se decerto aos cargos já identificados no *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior* como habilitando a dispensa de serviço docente (n.º 2 do artigo 90.º e n.º 3 do artigo 93.º), mas pode recair sobre outros cargos, desde que em órgãos de gestão e contanto que obriguem o respetivo titular a dedicar-se a tempo inteiro.

O *Estatuto da Carreira Docente Universitária* definiu, bem assim, a relação entre o tempo de serviço em funções de direção, ainda que a tempo parcial, e a dispensa de serviço nos termos seguintes:

«Artigo 77.º-A

Dispensa especial de serviço

No termo do exercício de funções de direção nas instituições de ensino superior, ou de funções mencionadas no n.º 1 do artigo 73.º por período igual ou superior a três anos, o pessoal docente tem direito a uma dispensa de serviço por um período não inferior a seis meses nem superior a um ano, para efeitos de atualização científica e técnica, a qual é requerida obrigatoriamente e conta como serviço efetivo.»

Cremos que só este enquadramento da dispensa de serviço docente permite coadunar a autonomia universitária com os limites decorrentes da lei.

A ser de outro modo, a multiplicação de órgãos no interior de cada instituição — incumbidos de funções de gestão, ou não; a tempo inteiro ou a tempo parcial — representaria uma proliferação desmedida de docentes dispensados da componente letiva, a qual, não esqueçamos, é a razão de ser da atividade docente. Tanto assim que é possível recrutar não docentes para exercer cargos de gestão das universidades e suas escolas ou faculdades.

Vale a pena notar que, em matéria de suplementos remuneratórios, consignou-se um elenco taxativo de cargos de gestão com direito ao seu percebimento no Decreto-Lei n.º 388/90, de 10 de dezembro, sem que se mostre controvertida a sua conformidade constitucional com a autonomia das universidades e das demais instituições de ensino superior. O enunciado dos cargos que asseguram o direito a um suplemento remuneratório é taxativo (cf. n.º 1 do artigo 2.º):

Pró-reitor;

Presidente de estabelecimento de ensino superior universitário não integrado em universidade;

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

Dirigente com funções similares de unidade estrutural equivalente em instituição de ensino superior não organizada estatutariamente em estabelecimentos;

Presidente de conselho científico, presidente de conselho pedagógico, subdiretor ou vice-presidente do conselho diretivo, vogal de comissão instaladora, e

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 um suplemento pela sua gestão.

Os suplementos remuneratórios variam entre 17 % e 28 % do que corresponda ao antigo índice 100 (cf. n.º 2 a n.º 4 do artigo 2.º) o que é revelador da oneração que o exercício destes cargos importa.

Os suplementos visam justamente compensar os titulares de certos órgãos pelo esforço acrescido que são chamados a assumir e que não se justificaria perante os docentes seus pares caso fossem dispensados do serviço docente.

No que toca a tal dispensa, a tese sustentada no Parecer leva a considerar por igual o exercício de cargos completamente diferentes no que representam de compromisso, exigência e tempo de trabalho efetivo para o seu desempenho, criando desigualdades significativas nas carreiras docentes do ensino superior, ao sabor do que permitam ou não os orçamentos das diversas instituições de ensino superior.

É relevante ter presente que a dispensa de serviço docente representa sempre um encargo para os demais docentes e eventualmente para os discentes Não pode, também por isso, ser deixada ao sabor do maior ou menor número de órgãos de cada instituição, da maior ou menor generosidade fixada em cada estatuto universitário.

O *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior* e os *Estatutos do Pessoal Docente (Universitário ou Politécnico*) visam justamente garantir um mínimo de condições de igualdade para todos os docentes de todas as universidades e institutos politécnicos.

Entendo, por conseguinte, que os estatutos das instituições de ensino superior, ao criarem órgãos próprios, devem conter-se, para efeito de dispensa do serviço docente, à especificação dos órgãos de gestão que obrigam ao exercício de funções a tempo inteiro, sem prejuízo, claro está, daqueles que, inscritos no n.º 2 do artigo 90.º e o n.º 3 do artigo 93.º do *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior* não precisam sequer de consagração nos estatutos.

São estas as razões por que não acompanho o Parecer no essencial dos seus fundamentos e conclusões. — *Eduardo André Folque da Costa Ferreira.*

Este parecer foi homologado por despacho de 25 janeiro de 2019, de Sua Excelência o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

(1) Em *La Autonomia Universitária*, na Revista de Administración Publica, n.º 117, pág. 7 e seg.

(2) Neste sentido, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, em *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª ed., Wolters Kluver Portugal sob a marca Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pág. 1427, LUÍS PEDRO PEREIRA COUTINHO, em *As Faculdades Normativas Universitárias no Quadro do Direito Fundamental à Autonomia Universitária. O Caso das Universidades Públicas*, Almedina, Coimbra, 2004, pág. 113 a 116, e os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 491/08 e 208/10, acessíveis em www.tribunalconstitucional.pt

(3) Sobre estas dificuldades, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, em *Constituição da República Portuguesa Anotada,* vol. I, 4.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007, e LUÍS PEDRO PEREIRA COUTINHO, ob. cit., pág. 93 e seg.

(4) Apontando esta diferenciação JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *ob. cit.,* pág. 1429.

(5) *Ob. cit.,* pág. 1429-1430.

(6) *Vide* a opinião crítica de JORGE MIRANDA E RUI MEDEIROS, *ob cit.,* pág. 1430, acompanhada por DOMINGOS SOARES FARINHO, em *Governo das Universidades Públicas (brevíssimo ensaio introdutório jurídico-normativo*), em *O Governo da Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 2013, pág. 84, 86-87.

(7) *V. g.* as referidas na nota anterior.

(8) Alterado pela Lei n.º 19/80, de 16 de julho, e pelos Decretos-Leis n.os 316/83, de 2 de julho, 35/85, de 1 de fevereiro, 48/85, de 27 de fevereiro, 243/85, de 11 de julho, 244/85, de 11 de julho, 381/85, de 27 de setembro, 245/86, de 21 de agosto, 370/86, de 4 de novembro, e 392/86, de 22 de novembro, pela Lei n.º 6/87, de 27 de janeiro, e pelos Decretos-Leis n.os 145/87, de 24 de março, 147/88, de 27 de abril, 359/88, de 13 de outubro, 412/88, de 9 de novembro, 456/88, de 13 de dezembro, 393/89, de 9 de novembro, 408/89, de 18 de novembro, 388/90, de 10 de dezembro, 76/96, de 18 de junho, 13/97, de 17 de janeiro, 212/97, de 16 de agosto, 252/97, de 26 de setembro, 277/98, de 11 de setembro, e 373/99, de 18 de setembro, 205/2009, de 31 de agosto e pela Lei n.º 8/2010, de 13 de maio.

(9) Alterado pelos Decretos-Leis n.os 69/88 de 3 de março, 207/2009, de 31 de agosto, e pela Lei n.º 7/2010, de 13 de maio.

(10) LUÍS PEREIRA COUTINHO, *ob. cit.,* pág. 170.

(11) Como aliás sucede com os já referidos artigos 77.º-A e 73.º, n.º 1, *s*), do Estatuto da Carreira Docente Universitária, e os artigos 36.º-A, e 31.º, n.º 1, *s*), do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico.

(12) *Vide*, a título de exemplo, os Estatutos da Universidade de Coimbra (artigo 45.º, n.º 8), os Estatutos da Universidade do Porto (artigo 36.º, n.º 2), os Estatutos da Universidade de Lisboa (artigo 25.º, n.º 1), e os Estatutos do Instituto Politécnico de Leiria (artigo 40.º).

(13) Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

(14) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de novembro, com sucessivas alterações, republicado com o Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, e modificada por fim através da Lei n.º 8/2010, de 13 de maio. E com as necessárias adaptações para o ensino superior politécnico, que nos abstemos de especificar, o Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de julho, cuja redação atual é resultado das alterações introduzidas pela Lei n.º 7/2010, de 13 de maio.

Está conforme.

Lisboa, 7 de fevereiro de 2019. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira*.

312051377