



universidade de aveiro  
theoria poiesis praxis

# Fundação Universidade de Aveiro

**Relatório de Avaliação do Período Experimental**

**2010-2014**



**INDICE**

1. Introdução.....	5
2. Estudo e decisão .....	6
3. O Contrato-Programa .....	11
Quadro 1: Investimento programado, diversas categorias.....	12
Quadro 2: Indicadores e metas programadas.....	12
4. Execução: Avanços e recuos.....	14
5. Execução: Metas e resultados .....	22
Quadro 3: Investimento realizado, diversas categorias .....	23
Quadro 4: Indicadores, metas e resultados .....	24
6. Avaliação final e recomendações.....	26



## **1. Introdução**

No dia 11 de Setembro de 2009 a Reitora da Universidade de Aveiro, Helena Nazaré, assinou com o Ministro de Estado e das Finanças, Fernando Teixeira dos Santos, e o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, José Mariano Gago, o Contrato-Programa plurianual para financiamento complementar da Fundação Universidade de Aveiro.

Ficava assim concluído o processo de decisão e negociação conducente à adopção do estatuto de fundação universitária pública com regime de direito privado nos termos do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES). Decisão pioneira que punha à prova a capacidade de adaptação e experimentação da Universidade de Aveiro, obrigando a uma organização de previsão, planeamento e compromisso institucional plurianual, com objectivos e metas quantificadas a três e cinco anos.

Este documento pretende colocar em perspectiva o processo de decisão e a experiência adquirida, avaliando simultaneamente o desempenho conseguido, as limitações e potencial do estatuto fundacional.

## **2. Estudo e decisão**

A Lei nº 62/2007 aprovada pela Assembleia da República em 19 de Julho de 2007 estabeleceu o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), que entrou em vigor em Outubro desse ano.

Constituindo assim as bases de uma nova organização do ensino superior em Portugal, o RJIES introduzia um conjunto alargado de alterações obrigatórias, incluindo a elaboração de novos estatutos e a constituição de novos órgãos, a que acrescentava no título III, capítulo VI, uma inovação institucional de adesão voluntária: as instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional.

Entretanto, a Universidade de Aveiro tinha iniciado, em Outubro de 2006, um processo de avaliação externa, tendo completado o relatório de autoavaliação em Fevereiro de 2007, seguido da avaliação pela European University Association, cujo relatório ficou concluído a 22 de Novembro de 2007.

O momento era propício a uma análise de cenários de desenvolvimento, e a Universidade de Aveiro, com a sua cultura empreendedora, não podia deixar de considerar a possibilidade de adesão ao estatuto fundacional, promovendo o estudo e debate sobre a natureza e possíveis implicações das fundações públicas com regime de direito privado.<sup>1</sup> Nesse contexto, para além da mobilização dos recursos internos, foram solicitados a entidades externas um parecer jurídico e um estudo de gestão.

O parecer jurídico confirmou a complexidade do tema, expondo aspectos não esclarecidos da nova instituição, mas confirmou também o potencial de mudança no sentido procurado pela Universidade de Aveiro.

Nas suas conclusões, o parecer dá especial atenção, geralmente com excepções ou qualificações, às seguintes características das fundações universitárias públicas:

- A possibilidade de criar carreiras próprias para o seu pessoal docente, investigador e outro;
- A autonomia em matéria de procedimentos de contratação de pessoal e, sobretudo, de fixação de remunerações e incentivos;

---

<sup>1</sup> Na realidade, a possibilidade de mudança era acompanhada com interesse pelo menos desde que o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior anunciou a 16 de Junho de 2006, na Assembleia da República, novas medidas para o Ensino Superior. Ver o documento de trabalho de 2 de Novembro de 2006, requerido pela Reitora Helena Nazaré, elaborado pelo Consultor Jurídico Jorge Baptista Lopes, com um estudo sobre a noção de fundação, as fundações públicas, e a possibilidade de “conversão” das universidades públicas em fundações públicas.

- O facto de constituírem “organismos de direito público” à luz do direito da União Europeia;
- O seu financiamento passar a ser fixado em regime de contratualização integral, através da celebração de contractos plurianuais com o Estado, de prazo não inferior a três anos, de acordo com objectivos de desempenho.

De modo cautelar, o parecer defende ainda que, mesmo em caso de incumprimento, por parte da fundação universitária pública, dos objectivos fixados contratualmente, o incumprimento não constitui fundamento para o seu encerramento compulsivo, e o financiamento deve sempre ser o necessário para que a universidade funcione, sob pena de pôr em causa a própria autonomia universitária.<sup>2</sup>

Quanto ao estudo de gestão, focado nas condições de sustentabilidade da Universidade, procede a uma análise económico-financeira interna; análise da envolvente externa; análise SWOT da Universidade; avaliação de alternativas estratégicas; análise comparativa dos regimes do novo RJIES; análise económico-financeira prospectiva. E conclui:

*... no que respeita às opções disponíveis relativamente ao regime jurídico a adoptar, manifesta-se a recomendação de passagem ao regime fundacional, uma vez que, embora de uma forma não formalizada, se assegura o não prejuízo em termos de financiamento público, garantindo simultaneamente vantagens inquestionáveis, tais como a flexibilidade na gestão dos recursos humanos, a facilitação de novas fontes de financiamento e formas de investimento e em particular pelo carácter inovador e de diferenciação que a Universidade de Aveiro marcaria no quadro universitário português.<sup>3</sup>*

O parecer jurídico e o estudo de gestão traziam competências especializadas a partir de uma perspectiva externa, sem retirar importância aos recursos internos — particularmente jurídicos e financeiros — chamados ao aconselhamento, interpretação e adaptação em função dos interesses próprios da Universidade.

Tratava-se, com efeito, de matéria complexa, sujeita a um debate dentro e fora da Universidade, envolvendo naturalmente as forças políticas e sindicais, com interpretações divergentes sobre as mudanças em curso. As tomadas de posição eram complicadas pelo cruzamento de questões de princípio com dúvidas sobre as

---

<sup>2</sup> “Parecer: As Fundações Universitárias Públicas com Regime de Direito Privado” (Sérvulo & Associados, Lisboa 23 de Maio de 2008).

<sup>3</sup> “Estudo sobre as condições de sustentabilidade da Universidade” (Relatório final. Dezembro 2007. PricewaterhouseCoopers).

consequências práticas. Por exemplo, a discussão sobre o que era público e o que era privado no estatuto jurídico das fundações públicas com regime de direito privado, tanto suscitava uma oposição de princípio nos defensores do estatuto exclusivamente público das instituições públicas, como levantava, em potenciais apoiantes do novo estatuto, reservas de ordem prática em relação à legislação europeia; assim, quando um parecer jurídico defendia que as fundações universitárias eram organismos de direito público à luz do direito da União Europeia, deixava concluir que as novas instituições podiam continuar a concorrer a projectos europeus nas mesmas condições das instituições públicas não-fundacionais.

Ao analisar as relações entre o Governo e as instituições de ensino superior, era possível argumentar, por exemplo, que as competências patrimoniais atribuídas ao Conselho de Curadores, anteriormente dependentes directamente do Ministro da tutela, representavam um reforço da autonomia universitária. Em sentido contrário, era possível interpretar o distanciamento do Governo como configurando um princípio de privatização, agravado pela entrada de individualidades externas no Conselho de Curadores e no Conselho Geral.

Havia quem argumentasse que as indefinições e omissões da lei tornavam a adesão ao estatuto fundacional um passo demasiado arriscado, recomendando uma atitude de esperar para ver. Ao que era possível contrapor que as incertezas eram inerentes a qualquer processo de inovação institucional, considerando que o potencial de mudança era suficiente para justificar a experiência.

A Universidade de Aveiro promoveu a discussão interna, em diversos órgãos, como o Plenário do Conselho Científico, e num programa de visitas da Reitora às Unidades Orgânicas. Mais alargadamente, foi organizado no dia 23 de Novembro de 2007 um seminário sobre modelos fundacionais para instituições de ensino superior, incluindo uma referência à experiência sueca.<sup>4</sup>

Tudo ponderado, a Assembleia Estatutária da Universidade de Aveiro — antecessora do Conselho Geral, — reunida a 8 de Janeiro de 2008, aprovou por dezassete votos a favor e quatro votos contra, a proposta de submeter à tutela um *dossier* “com o propósito de aferir e ponderar a eventual viabilidade e os respectivos termos de verificação, da apresentação de proposta de transformação da Universidade de Aveiro em fundação pública com regime de direito privado.” A Reitora Helena Nazaré esclareceu que se tratava de “abrir com a Tutela uma janela de negociação.”

---

<sup>4</sup> O seminário contou com a participação de Christina Ullenius, Vice-Presidente da European University Association, que contava no seu currículo com a experiência de Vice-Reitora da Universidade de Chalmers em 1989-1994, período em que a Universidade adotara o modelo fundacional.



A Universidade de Aveiro foi a primeira a anunciar a decisão, acompanhada logo depois pela Universidade do Porto e pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE). As notícias da época referiam que, no conjunto de 14 universidades públicas, “todas as outras adiaram para já essa possibilidade, e algumas rejeitam mesmo em definitivo o modelo fundacional.”

As negociações entre a Universidade e o Ministério foram bem-sucedidas. Entretanto, o modelo fundacional, em resultado do debate interno e do processo negocial, ganhou contornos mais precisos e tornou-se praticamente consensual. A Assembleia Estatutária da Universidade de Aveiro, que a 8 de Janeiro de 2008 aprovara a abertura negocial com quatro votos contra, a 22 de Dezembro de 2008 deliberou por unanimidade solicitar a transformação em fundação pública com regime de direito privado, aprovando na mesma sessão os novos estatutos.

Dando conta destas deliberações, a Reitora Helena Nazaré informava no mesmo dia, em mensagem dirigida à Comunidade Universitária:

*Encontra-se assim configurado um novo modelo de enquadramento, de governo e de organização, que visa proporcionar condições de médio prazo para a continuada melhoria do serviço público prestado pela Universidade de Aveiro, em matéria de investigação, ensino e cooperação com a sociedade.*

*No âmbito deste processo, e tendo por base o projecto de desenvolvimento da UA, foi estabelecido um acordo de princípio com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior para a celebração de um contrato-programa. Esse contrato, baseado em objectivos de desempenho, permitirá, designadamente: o reforço das infra-estruturas e equipamentos, científicos e de ensino; a contratação de recursos humanos qualificados; o desenvolvimento de medidas específicas de apoio aos estudantes e à promoção da qualidade do ensino; o reforço de medidas transversais de garantia da qualidade.*

O próximo passo foi concretizado com a publicação do Decreto-Lei nº 97/2009 de 27 de Abril, instituindo, pelo Estado, “uma fundação pública com regime de direito privado denominada Universidade de Aveiro.” A Fundação ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), e a Fundação Universidade do Porto, foram instituídas na mesma data, respectivamente, pelo Decreto-Lei nº 95/2009 e pelo Decreto-Lei nº 96/2009.

Importa notar que o texto inicial do preâmbulo, idêntico nos três casos, é uma afirmação política que parece responder às dúvidas suscitadas na opinião pública:

*No quadro da reforma do sistema de ensino superior português promovida pelo Governo, a Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro (regime jurídico das instituições*

*de ensino superior) criou, no âmbito do ensino superior público, um novo tipo de instituições, as fundações públicas com regime de direito privado, medida recentemente saudada de forma extremamente positiva pelo Comité de Educação da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE).*

*Nos termos da lei, as instituições de ensino superior públicas actualmente existentes podem requerer ao Governo a sua transformação em fundações públicas com regime de direito privado com fundamento nas vantagens da adopção deste modelo de gestão e de enquadramento jurídico para o prosseguimento dos seus objectivos.*

*Estas fundações públicas, entre outros aspectos, caracterizam-se por:*

*Se regerem pelo direito privado, nomeadamente no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal, podendo criar carreiras próprias para o seu pessoal docente, investigador e outro;*

*Serem financiadas pelo Estado:*

*Através da atribuição das dotações do Orçamento do Estado para funcionamento e investimento (PIDDAC) previstas na lei do financiamento do ensino superior, definidas em função de critérios objectivos comuns a todas as instituições públicas;*

*Através de contratos plurianuais, de duração não inferior a três anos, de acordo com objectivos de desempenho;*

*Para efeitos de candidatura a fundos públicos, concorrerem nos mesmos moldes que as demais instituições públicas de ensino superior.*

Estabelecido um acordo de princípio entre a Universidade de Aveiro e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, e instituída a fundação, era necessário concluir as negociações para a celebração de um contrato-programa.

### **3. O Contrato-Programa**

A transformação da Universidade de Aveiro em fundação pública com regime de direito privado foi um processo demorado e exigente, com linhas de orientação globalmente definidas pelo novo regime jurídico das instituições de ensino superior, mas com dúvidas e consequências práticas que iam sendo esclarecidas no decorrer de consultas e negociações com o Governo.

O Governo procurou avançar em paralelo com as três instituições, mas os contratos foram negociados separadamente, em função das condições e objectivos próprios de cada instituição, resultando em meios de financiamento, indicadores e metas diferenciadas.

No caso da Universidade de Aveiro, o Contrato-Programa visava contribuir para o cumprimento dos objectivos constantes do seu programa de desenvolvimento, estabelecendo quatro instrumentos principais, confirmando os elementos anunciados pela Reitora da Universidade de Aveiro no comunicado de 22 de Dezembro de 2008:

- Reforço das infra-estruturas e equipamentos, científicos e de ensino;
- Reforço de meios humanos qualificados;
- Medidas específicas de apoio aos estudantes e à promoção da qualidade do ensino;
- Medidas transversais de garantia da qualidade.

Nesse sentido, contemplava um conjunto de acções e meios financeiros, combinando “financiamentos públicos, recursos próprios da Universidade de Aveiro e financiamentos privados.” O contributo do Estado nos cinco anos de vigência do contrato eram fixados em quarenta milhões de euros, cabendo à Universidade de Aveiro um contributo de dezasseis milhões de euros, no total de cinquenta e seis milhões de euros, distribuídos como consta do quadro 1.

**Quadro 1: Investimento programado, diversas categorias**

	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Financiamento de infraestruturas para ensino - Contributo do Estado			4 000	4 000	2 000	10 000
Financiamento de infraestruturas e equipamento para investigação - Contributo do Estado	4 000	8 000				12 000
Financiamento à contratação de recursos humanos para investigação - Contributo do Estado	900	2 275	2 275	2 275	2 275	10 000
Financiamento de projetos de âmbito regional e para apoio a outras iniciativas transversais de melhoria de qualidade dos serviços e do ensino. - Contributo do Estado	2 000	2 000	2 000	2 000	0	8 000
Financiamento de projetos de âmbito regional e para apoio a outras iniciativas transversais de melhoria de qualidade dos serviços e do ensino. - Contributo da UA	0	3 600	4 100	4 100	4 200	16 000
<b>Totais</b>	<b>6 900</b>	<b>15 875</b>	<b>12 375</b>	<b>12 375</b>	<b>8 475</b>	<b>56 000</b>

Valores em milhares de euros

O Contrato-Programa estabelecia ainda um conjunto de indicadores de progresso, com as respectivas metas a três e cinco anos, como mostra o quadro 2.

**Quadro 2: Indicadores e metas programadas**

Indicadores		Objetivos		
		2009	3 anos	5 anos
1	Pós graduação	4 000	4 725	5 025
2	Publicações*	4 400	5 600	6 800
3	Citações**	15 900	26 000	38 000
4	Alunos estrangeiros	850	1 000	1 100
5	Contratação externa ***	35 500	40 900	41 800

\* Número de publicações da UA numa janela temporal correspondente a 5 anos

\*\* Número de citações numa janela temporal de 5 anos relativas a artigos da mesma janela temporal

\*\*\* Contratação externa em milhares de euros. O crescimento deste indicador contribuirá para o aumento de 2 (dois) pontos percentuais do valor actual do rácio "Receitas próprias / Orçamento total", no final dos cinco anos de cumprimento deste contrato.

O Contrato-Programa tinha uma vigência de cinco anos, com possível extensão por dois anos, podendo ser renovado em condições a acordar pelos outorgantes. Em qualquer caso, estava prevista uma avaliação da sua execução, em moldes a acordar

entre a Universidade e o Governo, no decurso do último ano da sua vigência, cabendo à Universidade a elaboração da proposta de novo contrato-programa.

A assinatura do contrato-programa foi realizada em cerimónia solene no dia 11 de Setembro de 2009, envolvendo as três instituições, representadas pelos respetivos Reitora e Reitores, e por parte do Governo pelo Ministro de Estado e das Finanças, e pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

O período de execução do Contrato-Programa, no quinquénio 2010-2014, ficava assim definido para a Universidade de Aveiro como o período experimental do regime fundacional.

#### **4. Execução: Avanços e recuos**

Ao considerarmos o período de execução do contrato-programa como período experimental do regime fundacional, podemos distinguir uma primeira fase de avanços na clarificação e concretização do regime fundacional, enquanto as instituições de ensino superior implementavam o novo quadro institucional; e uma segunda fase, a partir de 2011-2012, e muito concretamente com a execução orçamental de 2012, em que as alterações decorrentes do Programa de Assistência Económica e Financeira obrigaram a recuos, precisamente quando a clarificação do estatuto fundacional e o desenvolvimento institucional, conseguidos na primeira fase, deveriam permitir a plena experimentação do potencial do novo modelo.

\*

A adesão ao regime fundacional implicava um conjunto de mudanças de largo alcance, desde o relacionamento com a tutela até à organização interna. Algumas dessas mudanças estavam claramente definidas à partida, outras seriam matéria de controversa e demorada clarificação institucional, outras ainda ficaram sujeitas a alterações imprevistas, e todas constituíram oportunidades de experimentação nas suas consequências práticas de gestão.

O novo quadro institucional alterava desde logo o relacionamento com a tutela, interpondo entre a universidade e o governo um novo órgão, o conselho de curadores da fundação. Nos termos do artigo 131.º do RJIES, “[a] fundação é administrada por um conselho de curadores constituído por cinco personalidades de elevado mérito e experiência profissional reconhecidos como especialmente relevantes”.

O conselho de curadores assumiu competências anteriormente exercidas pela tutela, como a homologação de deliberações do conselho geral de designação e destituição do reitor; ou em matéria de gestão patrimonial, como a aquisição ou alienação de património imobiliário da instituição, bem como operações de crédito. Neste processo, o conselho de curadores trouxe para o âmbito da fundação, próximo da universidade, uma capacidade de decisão mais informada, mais rápida e flexível.

Servem de exemplo os assuntos tratados em reunião de 16 de Novembro de 2010 do Conselho de Curadores da Fundação Universidade de Aveiro: Homologação da deliberação do Conselho Geral relativa à aprovação do relatório e contas anuais consolidadas de 2009, acompanhadas do parecer do fiscal único; homologação da

deliberação do Conselho Geral relativa à aprovação do Plano de Atividades e proposta de Orçamento para o ano de 2010; permuta de terreno da Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Águeda (ESTGA-UA) com a Câmara Municipal de Águeda; proposta de concessão do direito de exploração de um imóvel da Universidade de Aveiro; alterações a unidades da UA.<sup>5</sup> Note-se que uma simples permuta de terreno exigiria, no caso de uma universidade não fundacional, um despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro da Educação e Ciência.

Uma das áreas de maior expectativa relativamente ao regime fundacional dizia respeito à flexibilidade na contratação e gestão de recursos humanos. O Decreto-Lei n.º 97/2009, de 27 de Abril, confirmou a possibilidade da definição de carreiras próprias do pessoal docente, investigador e outro, ficando no entanto a Universidade de Aveiro obrigada a promover a convergência dos respetivos regulamentos internos com os princípios subjacentes à Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de Fevereiro, que define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, e à legislação especial aplicável às referidas carreiras.

A Universidade de Aveiro aprovou em Outubro de 2009 o Regulamento Interno de Carreiras, Retribuições e Contratação de Pessoal não Docente e não Investigador em Regime de Contrato de Trabalho, que desde a sua publicação tem suportado todas as contratações de pessoal não docente.<sup>6</sup>

A contratação de investigadores em regime privado começou por ser feita por tempo determinado, resolutivo certo ou resolutivo incerto, até que em 2015 o Regulamento sobre o Regime da Carreira Própria do Pessoal Investigador em Regime de Direito Privado passou a permitir a contratação por tempo indeterminado, ao abrigo do Código do Trabalho.<sup>7</sup>

Quanto ao pessoal docente, tanto o Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU) como o Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico (ECPDESP) permitem a possibilidade de continuar a contratar em regime de funções públicas, e a Universidade de Aveiro manteve essa orientação no Regulamento Interno de Contratação de Docentes Especialmente Contratados em

---

<sup>5</sup> Ata nº 5, reunião do Conselho de Curadores de 16 de Novembro de 2010.

<sup>6</sup> *Regulamento Interno de Carreiras, Retribuições e Contratação de Pessoal não Docente e não Investigador em Regime de Contrato de Trabalho* (Regulamento n.º 449/2009, publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, de 17 de Novembro de 2009.)

<sup>7</sup> *Regulamento sobre Regime da Carreira Própria do Pessoal Investigador em Regime de Direito Privado da Universidade de Aveiro e respetiva contratação* (Regulamento n.º 609/2015, publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, de 7 de Setembro de 2015).

Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas, e no Regulamento Interno dos Concursos para a Contratação de Pessoal Docente em Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas.<sup>8</sup>

Enquanto as expectativas sobre as competências do conselho de curadores e a flexibilidade na contratação e gestão de recursos humanos, estabelecidas no RJIES e no Decreto-Lei n.º 97/2009, de 27 de Abril, que instituiu a Fundação Universidade de Aveiro, foram confirmadas na prática, outras matérias revelaram-se de difícil resolução. Assim aconteceu com a contratação de bens móveis, serviços e empreitadas; apesar de o citado Decreto-Lei estabelecer no número 5 do artigo 4.º que a Universidade de Aveiro se rege pelo direito privado, nomeadamente no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal, este princípio estava sujeito a qualificações que suscitaram dúvidas na sua concretização; as divergências de interpretação apenas seriam ultrapassadas com a publicação do Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro, que procedeu à segunda alteração ao Código dos Contratos Públicos, excluindo do seu âmbito de aplicação as universidades fundacionais.

Assim, a Universidade de Aveiro aprovou formalmente, em Julho de 2011, um regulamento próprio para a contratação de bens móveis, serviços e empreitadas, “até aos limiares comunitários”, tendo antecipado a sua entrada em vigor, a título transitório, por deliberação do Conselho de Gestão de 14 de Fevereiro de 2011.<sup>9</sup> No entanto, a contratação em regime de direito privado seria interrompida pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, que no preâmbulo esclarece:

*O presente decreto-lei introduz alterações ao Código dos Contratos Públicos (CCP), tendo em vista o seu ajustamento ao disposto nas diretivas comunitárias de contratação pública e o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, firmado entre o Estado Português e a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu.*

---

<sup>8</sup> Regulamento Interno de Contratação de Docentes Especialmente Contratados em Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas (Regulamento n.º 843/2010, publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, de 16 de Novembro de 2010). Regulamento Interno dos Concursos para a Contratação de Pessoal Docente em Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas (Regulamento n.º 842/2010, publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, de 16 de Novembro de 2010).

<sup>9</sup> Regulamento para a Contratação de Bens Móveis, Serviços e Empreitadas (Regulamento n.º 426/2011 publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, de 14 de Julho de 2011); por deliberação do Conselho de Gestão de 14 de Fevereiro de 2011 o regulamento tinha sido aprovado para imediata entrada em vigor, a título transitório, até à aprovação formal, após consulta pública.



*Neste enquadramento, são eliminadas as exceções à aplicação integral do regime de contratação pública de que beneficiavam as instituições públicas de ensino superior constituídas sob a forma de fundação, os hospitais constituídos sob a forma de entidade pública empresarial, as associações de direito privado que prossigam finalidades, a título principal, de natureza científica e tecnológica e os laboratórios do Estado, passando todas estas entidades a submeter-se, em pleno, ao regime jurídico de contratação pública, regulado no CCP.*

A restrição orçamental decorrente dos compromissos internacionais acarretaria também uma importante mudança na gestão financeira da Universidade. Inicialmente, as universidades fundacionais estavam afastadas do regime orçamental público. Porém, no âmbito do controlo de défices excessivos, na preparação do Orçamento do Estado de 2012, foram objeto de uma reclassificação, ficando abrangidas pelo n.º 5 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental, regressando assim ao perímetro orçamental público, na categoria de serviços e fundos autónomos.<sup>10</sup>

O regresso ao perímetro orçamental do Estado seria depois mitigado pelo Decreto-Lei nº 36/2013, de 11 de Março, que no artigo 20.º estabelecia para as entidades públicas reclassificadas um regime simplificado de controlo da execução orçamental, dispensando-as das regras relativas à cabimentação da despesa; à transição de saldos; à adoção do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP); e qualificadamente, a alterações orçamentais, cativações, e à regra do equilíbrio. Foram mantidas a obrigação de prestação de informação, e a regra da unidade de tesouraria.

\*

A ideia da fundação começou a influenciar a cultura organizacional da Universidade de Aveiro ainda antes da entrada em vigor do Contrato-Programa. Desde a publicação do RJIES em Setembro de 2007 até a assinatura do Contrato-Programa em Setembro de 2009, o debate sobre a questão fundacional primeiro, a preparação da candidatura e o processo negocial depois, exigiram reflexão e tomada de decisão sobre objetivos estratégicos e o projeto de desenvolvimento da Universidade; e à medida que avançava o processo negocial, era necessário especificar acções e prazos, indicadores de desempenho e respetivas metas a três e cinco anos. As decisões-

---

<sup>10</sup> As entidades públicas reclassificadas constam do Anexo I da Circular da Direcção-Geral do Orçamento, Série A, n.º 1367, de 1 de Agosto de 2011; o n.º 5 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental tinha sido alterado recentemente pela Lei n.º 22/2011 de 20 de Maio. Para mais pormenores, ver Jorge Baptista Lopes, “Análise Jurídica Sobre o Regime das Fundações Públicas com Regime de Direito Privado” (Maio de 2012), págs. 51-60.

chave cabiam à Assembleia Estatutária, mas envolviam necessariamente outros órgãos da Universidade; por exemplo, a escolha de indicadores de desempenho, incluindo compromissos a três e cinco anos relativamente a publicações e citações, suscitou aceso debate na Comissão Coordenadora do Conselho Científico.

A mudança institucional decorrente da entrada em vigor do RJIES, integrando o regime fundacional, potenciava a capacidade de resposta e a flexibilidade de gestão, mas envolvia um processo demorado, com etapas sequenciais. Por exemplo, era necessário aprovar os novos Regulamentos das Unidades Orgânicas, para depois constituir os respetivos Conselhos de Unidade, que por sua vez indicavam os seus representantes nos Comitês de Escolha que participavam na indigitação dos Diretores, num processo aberto a candidatos portugueses e estrangeiros.<sup>11</sup>

Assim, a escolha dos Diretores das Unidades Orgânicas, nos termos dos novos Estatutos, só ficou completa em 2011, remetendo para o ano seguinte a finalização do novo modelo de gestão. O Relatório de Gestão e Contas de 2012 do Grupo Universidade de Aveiro refere as suas características principais:

*O novo modelo de gestão assenta essencialmente numa maior capacidade executiva enquadrada pelo RJIES, e concretizada internamente numa coresponsabilização dos Diretores das unidades orgânicas, formalizada em Acordos Programáticos entre o Reitor e os Diretores. Os Acordos Programáticos, celebrados entre 5 de Julho e 11 de Outubro de 2012, clarificaram princípios de partilha de responsabilidade, estabelecendo objetivos e indicadores plurianuais para cada unidade orgânica.*

*Importa salientar que os princípios e objetivos constantes dos acordos programáticos foram previamente discutidos, consensualizados e experimentados, num processo de aprendizagem organizacional de que fizeram parte visitas do Reitor às unidades orgânicas; rondas negociais em reuniões bilaterais entre Diretores e membros da equipa reitoral sobre questões como orçamento e massa salarial; e as reuniões regulares, mensais, do Reitor com os Diretores, constituídas em Conselho de Diretores.<sup>12</sup> Este método de trabalho tornou-se, ele próprio, parte do novo modelo de gestão, permitindo uma*

---

<sup>11</sup> O Comité de Escolha é composto pelo Reitor, que preside, e por mais quatro elementos: dois a título permanente, designados pelo Reitor, após audição do Conselho Geral; dois propostos pelo Conselho da Unidade do departamento universitário ou escola politécnica a que respeita a escolha.

<sup>12</sup> O Conselho de Diretores é um órgão informal, não-estatutário, presidido pelo Reitor, que reúne habitualmente nas segundas quintas-feiras de cada mês; constituído inicialmente pelos diretores das unidades orgânicas de ensino e investigação, passou mais tarde a integrar também os diretores dos Laboratórios Associados CESAM e CICECO.

*adaptação e evolução ao longo do tempo, em função dos desafios que vão surgindo. Por exemplo, a experiência adquirida com a execução orçamental de 2012 foi incorporada na preparação do orçamento para 2013.*

*Previsivelmente, nas condições difíceis verificadas em 2012, o novo modelo de gestão teve como instrumento fundamental um novo sistema orçamental. O novo sistema, baseado no conceito de Centro de Responsabilidade, agregando os diversos centros de custo a cargo de um mesmo decisor, facilita a transparência e verificação, a cada momento, da cabimentação de verbas, execução efetiva de despesa, e entrada de receita.*

*Cada Diretor de unidade orgânica gere o respetivo centro de responsabilidade, tendo sido acrescentados dois centros de responsabilidade afetos a dois laboratórios associados, o Centro de Estudos do Ambiente e do Mar - CESAM, e o Centro de Investigação em Materiais Cerâmicos e Compósitos - CICECO. Em consequência, os Diretores do CESAM e do CICECO passaram a integrar o Conselho de Diretores, inicialmente reservado aos Diretores das unidades orgânicas.*

*O acompanhamento e controlo da execução orçamental pode ser efetuado, diariamente se necessário, quer a nível de cada centro de responsabilidade, quer a nível do conjunto da Universidade. Para a Universidade, foi estabelecida a prática do reporte mensal na reunião do Conselho de Diretores.*

Entretanto, a expectativa positiva aquando da adesão ao estatuto fundacional tinha sido contrariada por uma alteração de cenário: em risco de rutura financeira do Estado, as autoridades portuguesas dirigiram cartas de intenção às autoridades europeias a 13 de Maio de 2011 e ao Fundo Monetário Internacional a 17 de Maio de 2011, subscrevendo um Programa de Assistência Económica e Financeira que iria condicionar fortemente a economia portuguesa, e em particular as políticas públicas.

\*

Numa fase ainda incipiente de experimentação do estatuto fundacional, este ficou severamente coartado, e de algum modo descaracterizado, com a reversão ao perímetro orçamental do Estado no exercício de 2012.

Ainda que outros aspetos importantes do estatuto fundacional tenham permanecido sem alteração formal — como a gestão do património imobiliário, ou a possibilidade de carreiras próprias para o pessoal docente, investigador e outro, — o retorno ao

perímetro orçamental do Estado teve consequências práticas de grande alcance, e um significado simbólico que marcou uma mudança de contexto e expectativas.

Desde logo, não se materializou o financiamento complementar garantido pelo Estado no âmbito do Contrato-Programa. E em lugar da esperada evolução para um sistema de gestão plurianual, com total controlo sobre os saldos orçamentais — o Decreto-Lei que instituiu a fundação garantia no nº 4 do artigo 5º que “[a] Universidade de Aveiro pode dispor, sem qualquer restrição, dos resultados das suas contas anuais” — a nova realidade impunha uma gestão de curto prazo, com interferência do Governo que viria a abranger até as aplicações de tesouraria.

Os cortes salariais com ajustes assimétricos e tardios na dotação orçamental, controlos burocráticos mais apertados e mutáveis, aumentaram a imprevisibilidade e sobrecarregaram os Serviços. A execução orçamental de 2014 com três níveis salariais diferentes, alterados ao longo do ano, constitui um exemplo elucidativo, registado em nota introdutória ao Relatório de Gestão e Contas da Universidade de Aveiro:

*De facto, a Universidade de Aveiro começou por processar os vencimentos de 2014 dando cumprimento à Lei nº 83-C/2013, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2014), sendo que algumas medidas aí contempladas seriam declaradas inconstitucionais pelo Acórdão nº 413/2014 de 30 de Maio de 2014 do Tribunal Constitucional. Foi assim necessário efetuar uma primeira correção aos vencimentos processados, apesar do reconhecimento de que essa correção seria de curta duração, dado que o Acórdão do Tribunal Constitucional seria seguido de uma nova proposta de alteração orçamental, concretizada na Lei nº 75-A/2014, aprovada em Setembro pela Assembleia da República, forçando nova correção no processamento de vencimentos.*

*Em termos de massa salarial anual, a diferença entre os montantes máximo e mínimo dos três níveis salariais processados ultrapassaria os 10 milhões de euros. Importa lembrar que, numa instituição pública como a Universidade de Aveiro, cada nível de vencimentos resulta num montante específico de despesa, com uma correspondente dotação orçamental por parte do Estado, constituindo verbas essenciais de um orçamento, sujeito a conformidade com as regras da Direcção-Geral do Orçamento, e aprovação pelos órgãos competentes da Universidade. Para além dos problemas práticos de tesouraria e procedimentos contabilísticos, estas alterações perturbam os calendários e os procedimentos estabelecidos no relacionamento entre o Reitor, o Conselho de Gestão e o Conselho Geral, em*

*matéria de execução orçamental. Fixado muito tardiamente o ajuste na receita obtida por transferência do Estado, o tempo disponível de execução orçamental — até 31 de Dezembro — fica extremamente reduzido, prejudicando gravemente a qualidade da execução, sujeita a procedimentos demorados, no limite da despesa total que tem que ser reconduzida a um montante inferior ou igual à receita total obtida durante o ano, como manda a Lei de Equilíbrio Orçamental.*

Nessas condições não era possível falar sequer de uma gestão anual, mas apenas em gestão de muito curto prazo. O novo modelo de gestão foi posto à prova e demonstrou a sua capacidade: com tais condicionantes, a verificação de resultados de exercício positivos em todos os anos do quinquénio 2010-2014 tem um grande significado. A capacidade de gestão assim evidenciada ganha maior destaque, quando consideramos os resultados conseguidos no âmbito do Contrato-Programa, sem o financiamento complementar do Estado.

## **5. Execução: Metas e resultados**

Ao considerar, nas circunstâncias descritas, o programa de investimento contemplado no Contrato-Programa, a Universidade de Aveiro enfrentava uma decisão estratégica: abandonar como inatingíveis os objetivos traçados, ou manter os objetivos, aceitando o extraordinário desafio de mobilizar os necessários recursos, na falta do contributo previsto por parte do Estado.

Caso a Universidade de Aveiro pretendesse desvincular-se do cumprimento do Contrato-Programa e regressar ao regime não fundacional, seria fácil invocar a redução da dotação orçamental do Estado, as limitações introduzidas no estatuto fundacional e a falta do financiamento complementar do Estado.<sup>13</sup>

No entanto, essa questão não foi colocada. A Universidade tinha efetuado um importante exercício de debate e consensualização de objetivos, incorporados num projeto de desenvolvimento que serviu de base à negociação com o Governo, e no essencial ficou formalizado no Contrato-Programa. Assim, apesar do incumprimento por parte do Estado, a Universidade manteve o interesse na sua concretização.

Insistindo na prossecução dos seus objetivos, e na componente de investimento, a Universidade apresentou candidaturas a programas nacionais e europeus, com assinalado sucesso. Como mostra o quadro 3, a Universidade de Aveiro conseguiu assim, durante o quinquénio, assegurar um investimento total da ordem de 67 milhões de euros em infraestruturas, equipamento e recursos humanos, ultrapassando claramente o montante de 56 milhões de euros apontado no Contrato-Programa. Importa sublinhar que todo este investimento foi obtido de forma competitiva, sem recurso a qualquer privilégio fundacional.

---

<sup>13</sup> O Decreto-Lei nº 97/2009, de 27 de Abril, que instituiu a Fundação Universidade de Aveiro, estabelece no nº 4 do artigo 12º: “Durante o período experimental, pode o Governo decidir, ou a Universidade de Aveiro propor, o regresso ao regime não fundacional, em resultado da não verificação justificada de pressupostos que presidiram à adopção do mesmo regime.”

**Quadro 3: Investimento realizado, diversas categorias**

Designação	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013	Ano 2014	TOTAL
Investimento em infraestruturas para ensino	659.684	5.130.980	4.193.859	3.506.806	1.445.463	<b>14.936.793</b>
Investimento em infraestruturas e equipamento para a investigação	157.191	1.262.086	10.545.734	7.492.485	8.672.856	<b>28.130.352</b>
Investimento na contratação de recursos humanos para a investigação	4.148.959	3.631.786	3.053.032	3.948.007	5.071.026	<b>19.852.809</b>
Investimento em projetos de âmbito regional e para apoio a outras iniciativas transversais de qualidade dos serviços de ensino	410.370	240.790	3.417.138	461.706	296.388	4.826.392
<b>Totais</b>	<b>5.376.204</b>	<b>10.265.642</b>	<b>21.209.762</b>	<b>15.409.003</b>	<b>15.485.733</b>	<b>67.746.344</b>

Os resultados em matéria de investimento, e o facto de ter sido ultrapassado o montante previsto para o período 2010-2014, suscitam três comentários adicionais.

Em primeiro lugar, o investimento obtido ficou a dever-se a uma adaptação dos objetivos às oportunidades surgidas no âmbito de diferentes programas europeus, e à qualidade das candidaturas apresentadas pela Universidade de Aveiro. Por sua vez, o incumprimento por parte do Estado forçou uma revisão do calendário estabelecido, de modo a que algumas das infraestruturas constantes do Contrato-Programa fossem terminadas em 2015, reprogramando assim o conjunto dos projetos em função da disponibilidade orçamental da Universidade. Nesse sentido, o investimento de cerca de 13,6 milhões de euros, realizado em 2015 em infraestruturas e recursos humanos, pode ser considerado como o prolongamento do Contrato-Programa, sem a comparticipação do Estado.<sup>14</sup>

Em segundo lugar, no sentido de aumentar a taxa de execução num contexto económico difícil, a Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais do Continente decidiu aumentar, em determinadas tipologias de investimento, a taxa máxima de cofinanciamento de 70 para 85 por cento, com aplicação em 2012 e continuada nos anos seguintes. Embora a decisão relativa a 2012 fosse posterior ao período de execução, excluindo assim um planeamento financeiro adequado, a Universidade beneficiou da devolução das respetivas verbas.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> O investimento realizado em 2015 inclui cerca de 12,8 milhões em infraestruturas do programa QREN, e 747 mil euros do programa +Centro para contratação de investigadores.

<sup>15</sup> A Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais do Continente, em deliberação aprovada por consulta escrita em 16 de Setembro de 2013, aumentou as taxas máximas de cofinanciamento de 70 para 85 por cento, para as operações não encerradas até 1 de Agosto de 2012; a alteração da taxa de cofinanciamento abrangia as operações “executadas por entidades que integrem o perímetro de consolidação das contas públicas” e seria aplicada “no âmbito dos Programas Operacionais

Em terceiro lugar, para compensar a quebra na dotação orçamental do Estado e assegurar a contrapartida financeira dos projetos conseguidos, a Universidade efetuou um extraordinário exercício de gestão e contenção orçamental, que se traduziu muito especialmente na redução das despesas gerais de funcionamento — excluindo a despesa com pessoal — de 23,3 milhões de euros em 2010 para 13,4 milhões de euros em 2014. Se uma parte desta redução pode ser atribuída genericamente a ganhos de gestão, a manutenção de edifícios e equipamentos tem constituído um fator crítico nos orçamentos dos últimos anos.<sup>16</sup> O Plano de Atividades de 2015 reconhece o problema: “A manutenção de equipamentos e infraestruturas, depois de um processo de racionalização e diferimento temporal, tem que ser retomada de forma a garantir a sustentabilidade”.

Quanto aos indicadores do Contrato-Programa, estavam referenciados às três áreas de missão da Universidade — ensino, investigação e cooperação com a sociedade — resumindo, no conjunto, o seu desempenho competitivo. Esses objetivos e indicadores foram mantidos como referência permanente; serviram de referência à negociação interna dos Acordos Programáticos assinados entre o Reitor e os Diretores das Unidades Orgânicas; foram incorporados anualmente nos Planos de Atividades com as respetivas metas, e monitorizados nos resultados dos Relatórios de Gestão e Contas.

**Quadro 4: Indicadores, metas e resultados**

Indicadores	Valor **	Metas Contrato Programa		Resultado 31Dez2012	Resultado 31Dez2014
		3 anos (31Dez2012)	5 anos (31Dez2014)		
1 Alunos de pós graduação	4.000	4.725	5.025	6.048	5.569
2 Publicações*	4.400	5.600	6.800	6.389	7.583
3 Citações*	15.900	26.000	38.000	29.236	37.175
4 Alunos estrangeiros	850	1.000	1.100	1.164	1.285
5 Rácio receitas próprias/orçamento total (%) ***	50,27	51,00	52,27	62,46	54,58

\* Valores referentes a uma janela temporal de cinco anos, dados de *ISI Web of Knowledge / Web of Science*.

\*\* Valores na data do contrato (2009)

\*\*\* O rácio de receitas próprias sobre o orçamento total foi afetado pelas alterações orçamentais, não sendo diretamente comparáveis os resultados obtidos

Norte, Centro e Alentejo e das tipologias de investimento a que se referem os seguintes Regulamentos Específicos: a) Sistema de Apoio a Infraestruturas Científicas e Tecnológicas; b) Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica.”

<sup>16</sup> Ver as secções de orçamento nos Planos de Atividades de 2014 e 2015.



O quadro 4 mostra que as metas a três anos foram todas ultrapassadas, e nas metas a cinco anos apenas as citações ficaram ligeiramente abaixo do previsto. Considerando a natureza pioneira do exercício, a falta de contrapartida do Estado e as dificuldades inesperadas do período experimental, o resultado não pode deixar de ser considerado como muito positivo.

No conjunto, os resultados positivos dos exercícios anuais anteriormente mencionados, e os resultados conseguidos no âmbito do Contrato-Programa, demonstram uma grande capacidade de gestão, tanto em termos operacionais de curto prazo, como na dimensão estratégica.

No plano organizativo e institucional importa destacar, como tem sido consistentemente assinalado nos Planos de Atividades e nos Relatórios de Gestão e Contas, o empenhamento da comunidade universitária, e a total cooperação entre os órgãos de governo da Universidade, especialmente entre o Reitor e o Conselho Geral.

## **6. Avaliação final e recomendações**

A avaliação do regime fundacional deve ter em conta que o período experimental foi marcado por uma dupla excecionalidade: no início, a mudança institucional com a instalação dos novos órgãos; depois, as alterações decorrentes do Programa de Assistência Económica e Financeira.

Em teoria, o regime fundacional ficou completamente definido aquando da assinatura do Contrato-Programa em Setembro de 2009. Na prática, porém, a experimentação do novo regime só faria pleno sentido quando os novos órgãos de governo se encontrassem instalados e inteiramente operacionais.

A implementação do quadro institucional e organizativo decorrente da entrada em vigor do RJIES foi um processo gradual, que demorou a completar; no caso da Universidade de Aveiro, só no final de 2012 funcionavam em pleno, como um sistema integrado, os novos órgãos de governo inseridos num novo modelo de gestão.

Entretanto, a alteração de cenário decorrente do Programa de Assistência Económica e Financeira afetou fortemente a dotação orçamental e a massa salarial das instituições de ensino superior por um lado, e as perspetivas das famílias e dos agentes económicos por outro. Num quadro de grande imprevisibilidade, marcado pela incerteza em relação a aspetos essenciais de planeamento como a evolução orçamental, admissão de novos alunos, abandono escolar, oportunidades de contratação externa, a gestão universitária enfrentava um ambiente que recomendava uma orientação conservadora, mais do que a experimentação de novos modelos.

Se acrescentarmos a realidade de cortes salariais e congelamento de carreiras no funcionalismo público, a controvérsia política e constitucional sobre essas e outras matérias, compreende-se que dificilmente seriam mobilizados os recursos e capacidades institucionais para experimentar contratações e carreiras diferenciadas entre o público e o privado.

A imposição do retorno ao perímetro orçamental do Estado no exercício de 2012 — incluindo a interferência na gestão dos recursos de tesouraria e dos saldos orçamentais, — esvaziou um dos aspetos mais práticos do estatuto fundacional. Mantiveram-se, no entanto, algumas vantagens de autonomia no âmbito de concursos e contratações; e no domínio patrimonial, as competências próprias do Conselho de Curadores evitaram dificuldades em procedimentos anteriormente dependentes da tutela.

O efeito agregado destas limitações foi sentido sobretudo na perda do objetivo de gestão plurianual, sempre desejado mas nunca concretizado, reduzida esta a uma gestão de muito curto prazo, como exemplificado na execução orçamental de 2014.

Deve notar-se que a Universidade de Aveiro manteve, contra todos os obstáculos, a referência permanente dos seus objetivos estratégicos, conseguindo atingir e mesmo ultrapassar as metas estabelecidas, como ficou demonstrado no financiamento captado, no investimento realizado, e nos resultados dos indicadores do Contrato-Programa.

Mas não será despropositado afirmar que o financiamento complementar, devido pelo Estado, teria evitado enormes dificuldades de planeamento e execução orçamental; problemas acumulados, por exemplo, na manutenção de equipamentos e edifícios; e teria certamente permitido ir mais longe em áreas como a contratação de recursos humanos para a investigação.

Deve notar-se, também e apesar disso, que as instituições fundacionais não perderam uma espécie de identidade própria, encontrando no regime fundacional e nos respetivos Contratos-Programa uma plataforma reivindicativa de autonomia e desenvolvimento.

Essa referência a um modelo fundacional resistiu às dificuldades da sua implementação, aguentou mesmo o impacto negativo de um Censo das Fundações — que confundiu na opinião pública instituições no mínimo heterogéneas entre si, — e declarações da tutela pondo em causa o modelo.

As críticas não desapareceram, mas é especialmente significativo constatar que, não apenas permanecem firmes na defesa do modelo as três instituições pioneiras, como entretanto a Universidade do Minho e a Universidade Nova de Lisboa manifestaram interesse na passagem a fundação pública com regime de direito privado; no primeiro caso, a proposta foi aprovada em Conselho Geral e concretizada no Decreto-Lei nº 4/2016 de 13 de Janeiro, que instituiu a Fundação Universidade do Minho.

No caso da Universidade de Aveiro, as razões que levaram, a 22 de Dezembro de 2008, a então Assembleia Estatutária a deliberar por unanimidade solicitar a transformação em fundação pública com regime de direito privado, permanecem e são ainda mais fortes no atual contexto competitivo.

Em termos de futuro, é essencial manter os ganhos de autonomia na gestão patrimonial e na capacidade para estabelecer carreiras próprias do pessoal docente, investigador e outro. Nestas matérias críticas para a gestão e desenvolvimento institucional, a mudança de regime resistiu aos problemas conjunturais, foi

concretizada em práticas e regulamentos, ficando apenas limitada na sua aplicação pelo contexto conservador na capacidade financeira e de gestão.

No que diz respeito a alterações necessárias, importa destacar duas áreas de atuação — aquisição de bens e serviços, e gestão financeira, — em que se trata essencialmente de recuperar a autonomia perdida em 2012; e uma terceira área, envolvendo a criação de um fundo autónomo, concretizando uma promessa apenas esboçada no estatuto fundacional. Vejamos:

- A aplicação do direito privado na aquisição de bens e serviços, que parecia evidente no espírito do legislador, encontrou dificuldades de interpretação, até à publicação do Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro, que excluiu expressamente as universidades fundacionais do âmbito de aplicação do Código dos Contratos Públicos. Aproveitando essa clarificação, a Universidade de Aveiro estabeleceu um Regulamento próprio, e apesar da curta duração da experiência, interrompida pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de Julho, foi possível verificar as vantagens do regime privado, mesmo dentro dos limiares comunitários previstos no Regulamento. A recuperação desse regime de contratação é essencial à agilização de processos, nomeadamente tendo em atenção o cumprimento do calendário de execução de projetos europeus e parcerias com empresas.
- A Lei do Equilíbrio Orçamental, aplicada às instituições incluídas no perímetro orçamental do Estado, obriga a um conjunto de procedimentos burocráticos e um equilíbrio anual de receitas e despesas, apontados a uma gestão de curto prazo. O desenvolvimento da Universidade exige uma gestão plurianual, tanto na componente de financiamento do Estado como na prestação de contas. Assim, a exclusão do perímetro orçamental do Estado é essencial a uma gestão estratégica. Trata-se nesta matéria de recuperar e desenvolver a promessa do estatuto fundacional e as garantias do Contrato-Programa, no atual contexto competitivo.
- Finalmente, a constituição de um fundo autónomo corresponde ao preenchimento de uma lacuna do modelo fundacional. Os estatutos da Fundação Universidade de Aveiro, parte integrante do Decreto-Lei n.º 97/2009 de 27 de Abril que instituiu a Fundação, compreendem disposições potenciadoras da constituição de um fundo, ao nomear no artigo 4º que o património da Universidade de Aveiro é constituído, entre outros bens, por “subsídios, fundos, contribuições, donativos, heranças, legados, cedências, doações em cumprimento ou doações de entidades públicas ou privadas,

portuguesas ou estrangeiras.” Importa concretizar esta possibilidade, como instrumento financeiro orientado para o desenvolvimento estratégico da Universidade. A dotação inicial do fundo seria constituída pelo Estado, com as verbas previstas no financiamento do Contrato-Programa.

A Universidade de Aveiro, tendo experimentado o regime fundacional num período caracterizado por uma dupla excecionalidade, manifesta a sua vontade de continuar como fundação pública com regime de direito privado, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento das suas potencialidades, com a mesma ambição que inspirou a decisão unânime da Assembleia Estatutária no dia 22 de Dezembro de 2008.

Universidade de Aveiro

24 de Fevereiro de 2016