



Região Administrativa Especial de Macau
Comissariado da Auditoria



R elatório de Auditoria Específica

Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau — Criação do Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai — Instalação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau

Fevereiro de 2015

Índice

Parte I: Sumário	1
Parte II: Introdução	10
Parte III: Regime de Atribuição de Alojamento aos Trabalhadores da UM.....	12
3.1 Âmbito e objectivo de auditoria	12
3.2 Resultados de auditoria	12
Parte IV: Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai	20
4.1 Âmbito e objecto de auditoria	20
4.2 Resultados de auditoria	20
Parte V: Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau	35
5.1 Âmbito e objecto de auditoria	35
5.2 Resultados de auditoria	35
Parte VI: Comentários gerais.....	43
Parte VII: Resposta do sujeito a auditoria	47
Anexo	49
Valores do subsídio de residência recebido pelos trabalhadores da Universidade de Macau	63

Parte I: Sumário

1.1 Verificações e opiniões de auditoria

1.1.1 Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau

1.1.1.1 Natureza do regulamento que define o regime de atribuição de alojamento

Os Estatutos da Universidade de Macau no n.º 3 do artigo 44.º sob a epígrafe (Regime de Pessoal), dispõem que «*O Estatuto de Pessoal da UM, as suas alterações, bem como os regulamentos internos que o desenvolvam e que produzam efeitos externos, devem ser publicados no Boletim Oficial da RAEM.*». Nesta conformidade, o regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Universidade de Macau (adiante designada por UM) encontra-se vertido no Regulamento de Gestão do Pessoal da UM, no Capítulo VII (Benefícios) e no Capítulo XII (Pessoal dos Colégios Residenciais) do Regulamento de Gestão do Pessoal da UM.

A posição dominante na doutrina administrativa de Macau, sustenta que os regulamentos são externos quando regulam os direitos fundamentais entre o trabalhador e a Administração, a relação jurídica de trabalho e os direitos e deveres recíprocos que integram essa relação. Tendo em conta que o regulamento estabelece os direitos e os deveres dos seus trabalhadores em matéria de alojamento a atribuir pela Universidade, deve o mesmo, ser considerado externo.

No entanto, a UM, considerando que o regulamento se aplicava unicamente aos seus trabalhadores, e não a trabalhadores fora da Universidade, e, como tal, não produzia efeitos externos, não o enviou para a publicação no Boletim Oficial da RAEM. Em resultado, a UM infringiu o disposto nos Estatutos da UM e no Estatuto do Pessoal da UM.

1.1.1.2 Princípios que presidem à atribuição de unidades residenciais

O regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da UM, para além de prever a atribuição de alojamento a trabalhadores que desempenhem funções com exigências específicas nos colégios residenciais, prevê também, a atribuição de alojamento a outros trabalhadores (docentes e administrativos), sem quaisquer contrapartidas para a UM, ou seja, sem exigir dos arrendatários responsabilidades ou obrigações adicionais. Os dados revelaram que até 31/5/2014 foi atribuído alojamento a 217 titulares do bilhete de

identidade de Macau, e que 32 eram em 31/12/2013, proprietários de casa na RAEM, e, ainda, que 5 dos 32 eram proprietários de 2 casas.

A UM é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e nos termos do Regime Jurídico da Universidade de Macau, a UM elabora o seu estatuto de pessoal e elabora e aprova os regulamentos e normas internos nomeadamente sobre o regime de benefícios e de alojamento dos trabalhadores. Contudo, os encargos com a construção dos edifícios da UM foram suportados pelo erário público e as verbas para o funcionamento da UM são provenientes das dotações orçamentais do Governo da RAEM. Donde, a UM deve cumprir o princípio da boa aplicação dos recursos públicos consagrado no Decreto-Lei n.º 41/83/M e articular as suas decisões com as políticas do Governo da RAEM.

A política de habitação social foi implementada pelo Governo da RAEM, suportada pelo erário público, para responder às necessidades dos cidadãos em geral e dos trabalhadores da Administração Pública que não tenham casa própria. No entanto, a UM afecta recursos públicos para proporcionar habitação adicional a docentes e trabalhadores que já têm casa própria, contrariando, assim, o princípio subjacente à política de habitação social do Governo da RAEM, mais, contraria o princípio da boa aplicação dos recursos públicos. Em consequência, não foram obtidos os resultados esperados e devidos.

1.1.2 Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai

1.1.2.1 Fundamentos da criação do Instituto de Investigação

A UM pretendia criar um centro de investigação no *Interior da China* cujo objectivo era competir com as instituições congéneres chinesas na obtenção de apoios financeiros atribuídos pela Fundação Nacional para as Ciências Naturais, e ao mesmo tempo, que contribuísse para aumentar a reputação dos seus docentes, e bem assim, aumentar o seu prestígio. Assim, o Conselho da Universidade deliberou em 24/8/2011 o seguinte: “A UM é autorizada a estabelecer em Zhuhai uma base de investigação científica, sob a forma de companhia limitada e com capital exclusivo da UM.”. Porém, o Instituto de Investigação acabou por vir a ser criado por docentes da UM, com a forma jurídica de “entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)”. Sobre o facto, a UM justificou-se argumentando que a deliberação tomada pelo Conselho da Universidade representava fundamentalmente uma orientação geral para autorizar a criação de um Instituto de Investigação em Zhuhai, sem intenção de obrigar a UM a adoptar uma determinada forma para a criação do mesmo. No que respeita à forma de criação do Instituto a UM só informou o Conselho da Universidade

em 26/11/2014, na sequência da apresentação do relatório de observação pelo CA, em 2014.

Consta do n.º 1 do artigo 17.º dos Estatutos da UM que “*O Conselho da Universidade é o órgão colegial máximo da UM...*”. Portanto, a deliberação tomada pelo Conselho da Universidade mais do que uma autorização para a criação de um Instituto de Investigação em Zhuhai na forma de uma companhia limitada, com capital exclusivamente próprio, é uma decisão administrativa que produz efeitos jurídicos e, como tal, tem que ser executada. Assim sendo, a criação do instituto como “entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)”, constituído por docentes da UM, ou seja, numa forma diversa da deliberada, carecia de nova deliberação do órgão competente. O facto de o Conselho da Universidade ter sido posteriormente informado da alteração da forma jurídica, diversa da deliberada, e de a UM entender que a informação prestada ao Conselho da Universidade equivale a uma ratificação, a verdade é que, sem nova deliberação do órgão competente a sua criação não tem cobertura legal.

1.1.2.2 Análise das soluções para a criação do Instituto de Investigação e respectiva selecção

A UM não procedeu a nenhum estudo de viabilidade nem a uma avaliação das vantagens e desvantagens das diversas formas jurídicas possíveis a adoptar para a criação do Instituto de Investigação. Como desconhecia as leis aplicáveis, quando foi informada pelos serviços do *Interior da China* de que o Instituto de Investigação teria que ser criado por pessoas singulares e na forma de “entidade privada não empresarial (pessoa singular)”, a UM aceitou, de imediato, a solução por eles apresentada, sem sequer analisar outras soluções. A UM pretendia criar um Instituto de Investigação no *Interior da China* para poder candidatar-se a apoios financeiros atribuídos pela Fundação Nacional para as Ciências Naturais, e, veio, efectivamente, proceder à sua criação, mas sob a forma de “entidade privada não empresarial (pessoa singular)”, a qual, impediu o mesmo de se candidatar a receber apoios financeiros por falta de requisitos. O desconhecimento dos requisitos, por parte da UM, levou a que o Instituto de Investigação, depois de registado como “entidade privada não empresarial (pessoa singular)”, em Junho de 2012, não pudesse candidatar-se, pelo que, só quando o Instituto de Investigação foi registado como “entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)” isso pôde acontecer.

A UM refere que o Instituto de Investigação foi criado com capitais próprios da UM e que os membros dos órgãos internos do Instituto de Investigação são docentes e trabalhadores da UM. Portanto, mesmo que o Instituto de Investigação não tenha sido por si criado, o mesmo, foi criado por docentes e trabalhadores seus e, por isso, a UM considera-o

uma instituição dependente de si, tendo até elaborado um regulamento interno (“Normas internas da UM para regulamentar o funcionamento do Instituto de Investigação”) e, ainda, criado um conselho de fiscalização para acompanhar e fiscalizar o funcionamento do Instituto de Investigação. Posteriormente, na sequência da apresentação do relatório de observação do CA, a UM e o Instituto de Investigação celebraram um acordo, no qual ficou estabelecido que a UM exerce poderes de controlo sobre o mesmo.

À data, os membros dos órgãos do Instituto de Investigação são docentes e trabalhadores da UM e esta, exerce um conjunto de medidas internas de fiscalização sobre o instituto. Contudo, não pode o CA deixar de salientar que a forma jurídica do Instituto de Investigação- “entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)” instituído por pessoas singulares, embora docentes e trabalhadores da UM, não confere à UM cobertura legal para o fiscalizar ou controlar, porque a UM não é instituidora nem o Instituto de Investigação se encontra numa relação de dependência da UM. O facto de a UM poder, actualmente, dar instruções aos membros dos órgãos do Instituto de Investigação resulta do facto de os mesmos serem trabalhadores seus, o que lhe confere alguma garantia, ainda que, relativa.

A solução adoptada para a criação do Instituto devia assegurar não só a prossecução dos objectivos definidos, mas, também, garantir à UM a cobertura legal, nomeadamente para o fiscalizar e controlar. Ora, não havendo cobertura legal, por mais bem definidas que sejam as medidas e os mecanismos de controlo, a sua manutenção é duvidosa; só se mantendo enquanto durar a boa vontade do Instituto de Investigação. A manter-se a actual forma jurídica do Instituto de Investigação, a UM poderá vir a enfrentar sérios riscos:

- Sendo uma pessoa colectiva de direito público, a UM terá dificuldades em justificar a manutenção de trabalhadores seus para desempenhar funções ou prestar apoio numa pessoa colectiva de direito privado;
- A prazo, é difícil excluir eventuais conflitos de interesses com os trabalhadores da UM colocados no Instituto de Investigação, e que, na prática, o gerem. Sem cobertura legal a UM terá sérias dificuldades em assegurar a colaboração dos membros dos órgãos do Instituto de Investigação;
- No futuro, caso a gestão dos fundos ou a gestão do funcionamento do Instituto de Investigação não seja exercida de forma eficaz, adequada ou regular, os interesses e o prestígio da UM, serão, certamente, prejudicados;
- A UM através do acordo celebrado com o Instituto de Investigação, exerce o poder de fiscalização sobre este. No entanto, o Instituto de Investigação é uma pessoa colectiva independente da UM, constituído por pessoas singulares e é

autónomo no seu funcionamento. Assim, caso o instituto deixe de cumprir o acordo, a UM dependerá sempre de uma decisão judicial favorável, no sentido de o obrigar a executar o mesmo. Muito provavelmente resta à UM o recurso à via judicial para reclamar os prejuízos resultantes do não cumprimento do acordo.

Concluindo, a falta de cobertura legal, ainda que por via contratual tenham sido conferidos à UM alguns poderes, comporta, necessariamente, sérios riscos para a UM, os quais, a prazo, podem pôr em causa os seus interesses e o seu prestígio.

1.1.3 Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau

1.1.3.1 Formas de criação de Fundações e sua viabilidade

A UM assumiu, desde sempre, que pretendia criar uma fundação, com vista à obtenção de fundos, e que fosse constituída por pessoa singular, regulada pelo Código Civil; razão pela qual, não considerou outras formas de criação possíveis e respectivas vantagens e desvantagens. Nesta conformidade, foi criada a FDUM, pessoa colectiva de direito privado e, sem qualquer relação jurídica com a UM.

A UM consentiu que o seu nome fosse usado na denominação da fundação a criar e, ao mesmo tempo, foi designada sua beneficiária. Porém, não existe entre as duas instituições nenhuma relação jurídica. O actual quadro comporta problemas latentes, nomeadamente eventuais divergências de ideias e de orientações entre a UM e a FDUM, o que poderá por em causa a cooperação entre as duas entidades; a UM poderá vir a ter sérias dificuldades em intervir na política de investimento e na gestão das despesas de funcionamento corrente da FDUM; e, caso a UM tencione criar uma outra fundação, o risco de confusão entre as duas, por parte dos cidadãos em geral, é muito elevado.

Concluindo, durante o processo de criação da fundação, a UM não analisou as implicações jurídicas e os riscos do modelo a adoptar, com vista a acautelar os seus interesses e o seu prestígio. O modelo de fundação adoptado deixou a UM fora da FDUM, ou seja, esta não tem legitimidade para intervir na FDUM, e consequentemente, não tem poderes de fiscalização e de controlo, e como se isso não bastasse, permite que as doações e outros donativos destinados ao seu desenvolvimento sejam entregues à FDUM, fundação de direito privado com a qual a UM não mantém qualquer relação jurídica. O modelo adoptado é propício a riscos para a UM no que se refere à gestão e aplicação das doações obtidas.

1.2 Sugestões de auditoria

1.2.1 Regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da UM

- A UM deve cumprir o disposto no n.º 3 do artigo 44.º dos seus Estatutos e o n.º 5 do artigo 4.º do Estatuto do Pessoal, enviando para publicação no Boletim Oficial da RAEM, sob a forma de aviso, os regulamentos internos que produzam efeitos externos, nomeadamente os que regulam os direitos e as obrigações dos trabalhadores da UM;
- As entidades públicas devem definir regimes em conformidade com as políticas implementadas pelo Governo da RAEM, bem como, cumprir o princípio da boa aplicação dos recursos públicos, constante do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 41/83/M (Lei de Enquadramento Orçamental).

1.2.2 Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai

- A deliberação tomada pelo órgão colegial máximo da UM tem de ser cumprida. No entanto, caso haja alterações, as mesmas devem ser, atempadamente, transmitidas ao órgão competente para que este as aprecie e delibere sobre elas.
- A proposta de criação de um Instituto de Investigação deve ser fundamentada e mencionar o respectivo enquadramento legal, nomeadamente, a forma de constituição que melhor se adegue aos interesses da Universidade e aos objectivos pretendidos. Caso se venha a verificar que as soluções encontradas não salvaguardam os interesses da UM, deve optar-se por uma outra compatível com aqueles interesses e objectivos.

1.2.3 Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau

- Caso a UM pretenda criar uma fundação para obter fundos, deve analisar criteriosamente os vários modelos de fundação possíveis, tendo em conta as suas necessidades, e optar pelo modelo mais adequado e viável, com vista a assegurar a fiscalização e o controlo sobre a fundação a criar e, assim, salvaguardar e garantir os seus interesses.

1.3 Resposta do sujeito a auditoria

A UM refere que tomou conhecimento das observações e sugestões apresentadas no relatório de auditoria e agradece ao CA a atenção prestada à instituição, pois estas sugestões são valiosas e como tal, irão ser utilizadas como referência para a implementação dos futuros planos de actividades da UM. Em resposta aos resultados da auditoria aos três projectos, a UM apresentou os comentários que se apresentam a seguir de forma sintetizada:

1.3.1 Regime de Atribuição de Alojamento aos Trabalhadores da UM

- A UM reitera que o regulamento do regime de atribuição de alojamento dos trabalhadores tem como destinatários os seus trabalhadores, pelo que, considera que o mesmo não produz efeitos externos sobre os funcionários da Administração Pública ou outros cidadãos da RAEM. Assim sendo, este é um regulamento que não produz efeitos externos, nos termos do disposto nos Estatutos da UM e no Estatuto de Pessoal da UM e, consequentemente, não carece de publicação.
- De acordo com o Regime Jurídico da Universidade de Macau, a UM goza de autonomia académica, disciplinar, administrativa, financeira e patrimonial. A UM pode elaborar o seu estatuto de pessoal, regulamentos e normas. Assim, a UM tem legitimidade para através de procedimentos legais e regulamentos internos, elaborar o próprio regime de benefícios, nomeadamente, as regras de atribuição de alojamento aos trabalhadores da UM.
- A política de alojamento dos trabalhadores da UM tem como pressuposto a necessidade de desenvolvimento da instituição e o objectivo de alcançar a excelência académica, tendo, assim, um objectivo diferente do da política de habitação do Governo da RAEM. Considera, ainda, que a política da UM não é contrária à política de habitação do Governo nem tem a natureza de benefício. Além do mais, no processo de candidatura e de atribuição de alojamento aos trabalhadores, nunca se verificaram situações em que um candidato, sem habitação em Macau, visse o seu pedido indeferido por os apartamentos disponíveis da UM terem sido atribuídos a candidatos com habitação em Macau. Na definição da política acima, a UM tomou em consideração aos objectivos seguintes:
 - O modelo educacional “quatro em um”, formulado pela UM e reconhecido, em diversas ocasiões, pelo Chanceler, pelos departamentos governamentais

competentes e pelos sectores industrial e profissional, tem a educação comunitária e a educação entre alunos como uma das componentes fulcrais. E, para estimular os professores e funcionários a residirem no *campus*, aumentando a sua interacção com os alunos e promovendo, com eficácia, a educação comunitária e entre alunos, a UM construiu instalações de alojamento para trabalhadores e colégios residenciais;

- A atribuição de alojamento no *campus* aos trabalhadores favorece a atracção de profissionais qualificados, melhorando as condições da UM no recrutamento e na permanência do pessoal de excelência;
 - Foi introduzido, na atribuição de residências, um sistema de pontuação, que tem como factor de ponderação principal a categoria profissional, tomando também em consideração as necessidades dos trabalhadores (por exemplo, o número de membros do agregado familiar é um factor que aumenta a pontuação).
 - Resumindo o acima exposto, o regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da UM visa alcançar objectivos pedagógicos e não é um benefício social. Sendo uma instituição que funciona de acordo com as regras e padrões internacionais, a UM tem que ter um regime de alojamento que seja harmonioso com a prática das instituições de ensino superior internacionais, no que diz respeito à atribuição das unidades habitacionais aos trabalhadores.
- Apesar do acima exposto, a UM segue, na verdade, uma política articulada com o Governo da RAEM, a qual se encontra expressa no artigo 9.º dos seus Estatutos: *“a UM desenvolve a sua acção em conformidade com a política de educação, ciência e cultura definida para a RAEM e disponibiliza-se para colaborar na sua formulação e desenvolvimento.”*

1.3.2 Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai

A UM diz que concorda com relatório quando este aponta para eventuais aspectos inadequados na criação desse instituto. Em ordem a salvaguardar os interesses da UM, a instituição reforçou as medidas de controlo e de fiscalização que assentam nos seguintes aspectos:

- Em 26/11/2014, a UM deu a conhecer, na sessão plenária do Conselho da Universidade, o processo de criação, a estrutura executiva e as medidas de controlo e de fiscalização do Instituto de Investigação, não tendo este manifestado opinião contrária.
- A UM celebrou, em 1/12/2014, um acordo com este Instituto por forma a assegurar, por via legal, o controlo e fiscalização por parte da UM sobre o Instituto de Investigação.

A UM refere, ainda, que as valiosas recomendações feitas pelo CA são importantes e serão tidas em conta na criação de instituições semelhantes.

1.3.3 Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau

A UM concorda com a análise apresentada no relatório de auditoria sobre os modelos viáveis para a criação da fundação, nomeadamente os de uma “Fundação constituída pela UM nos termos do Código Civil” ou de uma “Fundação com natureza de organismo autónomo criada por diploma legal”, sem prejuízo de outras soluções possíveis. A UM concorda, também, com a verificação de auditoria que refere que o actual modelo de organização poderá vir a trazer problemas à gestão da fundação pela UM devido à inexistência de vínculo jurídico entre as duas instituições, e que por esse facto futuras alterações na composição dos membros das seus órgãos de direcção podem vir a pôr em causa os interesses da UM.

Por último, a UM refere que irá apresentar as sugestões do CA ao Conselho da Universidade e ao Conselho de Curadores da FDUM e propor a análise global dos estatutos de criação da fundação. A UM refere que acredita que o Conselho da Universidade, depois de analisar a situação encontrará a solução mais adequada aos interesses da UM.

Parte II: Introdução

A Universidade de Macau (adiante designada por UM) é uma instituição pública de ensino superior criada ao abrigo da legislação da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Pela sua natureza, a UM está incluída nos “sujeitos a auditoria” a que se refere o artigo 3º da Lei 11/1999, diploma que criou o Comissariado da Auditoria (CA). O Quadro 1 apresenta as despesas da UM nos últimos anos:

Quadro 1: Despesas da UM entre os anos de 2009 e 2013

(patacas)

Ano	2009	2010	2011	2012	2013
Despesas correntes	719 429 603.22	818 325 017.88	970 127 813.73	1 220 276 103.10	1 390 941 813.72
Despesas de capital	13 687 314.41	14 276 964.32	13 609 323.00	14 252 186.64	16 987 472.49
Despesas totais	733 116 917.63	832 601 982.20	983 737 136.73	1 234 528 289.74	1 407 929 286.21

Fonte: Contas de gerência dos anos de 2009 a 2013 da UM. Os valores não incluem as despesas de construção do campus da UM na Ilha de Hengqin, as quais foram suportadas pelo Plano de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA).

Embora tendo receitas próprias, que incluem, entre outras, propinas, donativos e receitas por prestação de serviços de investigação, a UM depende das dotações orçamentais concedidas pela RAEM para manter o seu funcionamento. O Quadro 2 apresenta as dotações orçamentais recebidas da RAEM nos últimos anos:

Quadro 2: Dotações recebidas da RAEM no período compreendido entre 2009 e 2013

(patacas)

Ano	2009	2010	2011	2012	2013
Montantes	683 885 917,20	434 627 891,00 *	666 857 485,26	982 599 279,35	1 204 768 165,97

Fonte: Contas de gerência dos anos de 2009 a 2013 da UM.

* O principal factor da descida das dotações orçamentais em 2010 deveu-se a um adiantamento efectuado em 2009, no valor de 166 milhões de patacas.

Por ser uma instituição académica, a Lei n.º 1/2006, que aprovou o Regime Jurídico da Universidade de Macau, atribuiu-lhe um elevado grau de autonomia, o que lhe permitiu, nomeadamente, elaborar um estatuto de pessoal próprio, distinto do regime geral do pessoal da Administração Pública, bem como a possibilidade de constituir pessoas colectivas e outras organizações e criar unidades académicas e de investigação, com vista a atingir o objectivo de criar plataformas de investigação diversificadas, nos termos dos Estatutos da Universidade de Macau.

Tendo em consideração o rácio entre os corpos docente e discente dos últimos anos, a UM decidiu construir, no seu novo *campus*, na Ilha de Hengqin, 835 unidades habitacionais destinadas ao pessoal docente e administrativo. Por outro lado, para elevar o seu prestígio, criar uma plataforma de captação de fundos e facilitar a angariação de donativos, a UM estabeleceu, em Zhuhai, o “Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai” e, em Macau, a “Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau”. Pese embora na denominação de cada uma das instituições ser feita referência expressa à Universidade de Macau, na verdade, juridicamente, nenhuma delas depende da UM.

Para se certificar que os recursos da UM estão a ser bem aplicados e para defender o interesse público da RAEM, o CA procedeu a uma auditoria específica sobre Regime de Atribuição de Alojamento aos Trabalhadores da Universidade de Macau, sobre o Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai e sobre a Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau.

Parte III: Regime de Atribuição de Alojamento aos Trabalhadores da UM

3.1 Âmbito e objectivo de auditoria

A presente auditoria tem por objecto o regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da UM e incide sobre a legalidade e a razoabilidade dos respectivos regulamentos e regras de atribuição e, ainda, sobre se o regime cumpre o princípio da boa aplicação dos recursos públicos. A auditoria abrange o período compreendido entre Maio de 2013, início da candidatura à atribuição das moradias sitas no novo *campus*, na ilha de Hengqin, e 31 de Maio de 2014, início dos trabalhos da presente auditoria.

3.2 Resultados de auditoria

3.2.1 Verificações de auditoria

Os n.º 1 e 2 do artigo 8.º da Lei n.º 1/2006 (Regime Jurídico da Universidade de Macau) dispõem que “*A Universidade de Macau rege-se pela presente lei, pelos seus Estatutos e regulamentos internos*” e “*As normas constantes da presente lei prevalecem sobre quaisquer disposições gerais ou especiais que disponham em contrário...*”, por sua vez, o n.º 2 do artigo 11.º da mesma lei dispõe que “*A Universidade de Macau pode elaborar o seu estatuto do pessoal...*”. Assim, ao abrigo da referida Lei n.º 1/2006, a UM elaborou o Estatuto do Pessoal da Universidade de Macau, aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 112/2006, o qual estabelece no n.º 1 do seu artigo 4.º, que a UM elabora e aprova os seus regulamentos e normas internos. Deste modo e ao abrigo citado preceito a UM elaborou o seu Regulamento de Gestão do Pessoal, o qual estabelece no Capítulo XII (Pessoal dos Colégios Residenciais) e na Secção II (Alojamento do trabalhador) do Capítulo VII (Benefícios), conjugado com os artigos 43.º n.º 1 e 48.º do Estatuto do Pessoal da Universidade de Macau, o regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores dos colégios residenciais, bem como, aos docentes e administrativos fora do âmbito desses colégios residenciais.

Nos termos do n.º 3 do artigo 44.º dos Estatutos da UM, aprovados pela Ordem Executiva n.º 14/2006, e do n.º 5 do artigo 4.º do Estatuto de Pessoal da UM, os regulamentos internos complementares ao Estatuto de Pessoal da UM que produzam efeitos externos devem ser publicados, sob a forma de aviso, no Boletim Oficial da RAEM. A UM referiu que o Regulamento de Gestão do Pessoal da UM se destina aos trabalhadores da UM, pelo que, conforme a prática, é considerado um regulamento sem efeitos externos e, por essa razão, não carece de publicação no Boletim Oficial da RAEM. A UM referiu ainda, que a publicação dos regulamentos e das regras do regime de atribuição de alojamento na rede interna era suficiente, porque qualquer trabalhador pode aceder a essas informações, conforme dispõe o n.º 6 do artigo 4.º do Estatuto do Pessoal da UM, quando determina que

“Os regulamentos e normas internos devem ser publicitados, designadamente ser afixados nos locais de trabalho”. No que concerne a eventuais alterações aos regulamentos e normas, estas, são, pela UM, comunicadas por correio electrónico, por forma a assegurar que todos os trabalhadores sejam informados.

3.2.1.1 Alojamento nos colégios residenciais

De acordo com as disposições fixadas no Capítulo XII (Pessoal dos Colégios Residenciais) do Regulamento de Gestão do Pessoal da UM, os trabalhadores dos colégios residenciais, incluindo o director, o subdirector (que acumula as funções de director dos assuntos estudantis), e os docentes dos colégios, têm que residir nos colégios a que pertencem para melhor cumprirem as suas funções. Nestas circunstâncias, estão dispensados do pagamento da renda e das despesas com água, electricidade e gás, e perdem o direito aos subsídios de residência mensal, bem como, ao subsídio para aquisição de mobiliário (prestação atribuída de uma só vez).

Conforme o plano, a UM disponibilizaria 61 unidades residenciais aos trabalhadores dos colégios residenciais acima referidos. Até 31/5/2014 foram concluídas 48 unidades, das quais 16 são T3 (com a área de construção entre 90,70m² e 148m²), destinadas aos directores e subdirectores dos colégios, e as restantes 32 unidades a docentes, incluindo os T1 (que satisfazem o requisito de supressão de barreiras arquitectónicas e com uma área de construção entre 14,90m² e 23,80m²) e os T2 (com uma área de construção de 56m²).

3.2.1.2 Alojamento dos trabalhadores

A atribuição de alojamento ao pessoal não pertencente aos colégios residenciais, bem como, a definição dos respectivos procedimentos de candidatura, de apreciação e aprovação e de fixação dos montantes das rendas, é feita nos termos do disposto na Secção II (Alojamento dos trabalhadores) do Capítulo VII (Benefícios) do Regulamento de Gestão do Pessoal da UM e na Secção II (Alojamento dos trabalhadores) do Capítulo III (Benefícios) das Normas de Gestão do Pessoal da UM, conjugado com os artigos 43.º (Abonos em espécie e subsídios não especificados) da Secção VII (Benefícios) e 48.º (Regulamentação dos benefícios e segurança social) da Secção VIII (Segurança Social), ambos do Capítulo II (Disposições comuns) do Estatuto do Pessoal da UM.

De acordo com o disposto no regulamento e nas normas acima referidos, a UM pode atribuir alojamento ao reitor, vice-reitores, pessoal de chefia [ao abrigo do n.º 2 do artigo 58.º do Estatuto de Pessoal da UM], a docentes [ao abrigo do n.º 1 do artigo 67.º e do artigo 69.º do mesmo Estatuto], a administrativos [ao abrigo das alíneas 1) e 2) do artigo 84.º do mesmo Estatuto], e bem assim, ao pessoal recrutado ao exterior, desde que a contratação seja por prazo inferior a um ano e meio. Para além do pessoal acima referido, a

UM pode atribuir, ainda, alojamento não superior a 60 dias a todo o pessoal recrutado ao exterior, dependendo do plano de desenvolvimento a longo prazo da UM e da procura e oferta de alojamento. Consta expressamente do Regulamento de Gestão do Pessoal da UM que o alojamento aos trabalhadores tem por objectivo *“Articular com o desenvolvimento da UM, principalmente, o novo modelo pedagógico baseado em 4 componentes e o regime de colégios residenciais...”*.

De acordo com as disposições aplicáveis, o reitor e os vice-reitores estão dispensados do pagamento da renda e das despesas de condomínio¹, e nos termos do artigo 12.º (Outras perdas de benefícios de pessoal) do Capítulo VII do Regulamento de Gestão do Pessoal da UM, perdem o direito aos subsídios de residência mensal, bem como, ao subsídio para aquisição de mobiliário (prestação atribuída de uma só vez). Os demais trabalhadores com alojamento atribuído pagam uma renda mensal correspondente a 4% do salário mensal auferido (não podendo ultrapassar os “900 pontos da tabela salarial × 4%”), assim como as respectivas despesas de condomínio, perdendo, igualmente, o direito ao subsídio de residência mensal, que varia entre 2 500 e 5 600 patacas (vide o Anexo I). O regime de atribuição de alojamento não prevê outras responsabilidades ou obrigações para os arrendatários bastando ao trabalhador desempenhar um dos cargos ou funções previstos no artigo 8.º (Disposições aplicáveis) da Secção II (Alojamento do trabalhador) do Capítulo VII (Benefícios) do Regulamento de Gestão do Pessoal da UM.

Conforme o plano, a UM disponibilizaria 835 unidades residenciais aos trabalhadores que reunissem os requisitos de atribuição; contudo até 31/5/2014 foram concluídas 428 unidades. A candidatura à atribuição de alojamento decorreu nos meses de Maio e Junho de 2013 e o subsequente processo de apreciação e atribuição já está concluído. O Quadro 3 e o Quadro 4 apresentam os dados gerais relativos à oferta de alojamento, à candidatura e à atribuição das unidades residenciais.

Quadro 3: Oferta e candidatura ao alojamento a atribuir pela UM

Oferta e procura	Quantidade
Unidades previstas	835
Unidades concluídas (até 31/5/2014)	428
Candidaturas recebidas	336
Candidaturas aprovadas (50 desistências)	286
Unidades disponíveis	142

¹ Conforme o n.º do artigo 11.º (Despesas de condomínio e outras) da Secção II (Alojamento do trabalhador), do Capítulo VII (Benefícios) do Regulamento de Gestão do Pessoal da UM *“(…) as despesas de condomínio incluem o gás, a electricidade, a água, os telefonemas internacionais de marcação directa e outras despesas (a título de exemplo: manutenção e reparação).”*

Quadro 4: Atribuição das unidades residenciais

Cargos	Unidades	Área (m ²)
Reitor	1	370
Vice-reitor	4	245
Director de colégio	10	185
Outros docentes e administrativos	413	75-150
Total	428	

3.2.2 Opiniões de auditoria

3.2.2.1 Definição da política de atribuição de alojamento aos trabalhadores e elaboração dos respectivos regulamentos

O Regime Jurídico da UM, dispõe que a UM pode elaborar o seu próprio regulamento de gestão de pessoal, onde se inclui o regime de alojamento, e de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 44.º dos Estatutos da UM e o n.º 5 do artigo 4.º do Estatuto do Pessoal da UM, os regulamentos internos complementares ao Estatuto do Pessoal da UM que produzam efeitos externos devem ser publicados no Boletim Oficial da RAEM.

Assim, e de acordo com o n.º 2 do artigo 4.º, o artigo 43.º e o n.º 1 do artigo 48.º do seu Estatuto de Pessoal, a UM elaborou o seu Regulamento de Gestão de Pessoal, onde se encontram, também, regulados os benefícios referentes ao alojamento, sendo que, o mesmo não foi publicado no Boletim Oficial da RAEM. A UM, considera que como o regulamento só dispõe sobre matérias referentes aos seus trabalhadores, não produzindo por isso em seu entender efeitos externos, o mesmo não é enviado para publicação no Boletim Oficial da RAEM.

No entanto, a posição dominante na doutrina administrativa de Macau^{2,3} é a de que os regulamentos do âmbito da Função Pública são *internos* quando disciplinam a organização

² José Eduardo Figueiredo Dias refere que se o regulamento se aplicar apenas à relação orgânica, dirigindo-se aos funcionários apenas nessa qualidade, com o fim de disciplinar a organização ou o funcionamento do serviço, tal regulamento é meramente interno. Se se tratar de regulamento aplicável aos funcionários na sua qualidade de residentes ou como titulares de direitos fundamentais que a Administração não pode pôr em causa, sujeitos de uma relação jurídica de emprego com a Administração, com o fim de disciplinar essa relação e os direitos ou os deveres recíprocos que a integram, neste caso os regulamentos serão externos. (Vide página 170 do «Manual de Formação de Direito Administrativo de Macau», por José Eduardo Figueiredo Dias, editado pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária, em 2006)

³ Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e José Cândido Pinho referem que os regulamentos elaborados com o propósito de disciplinar o comportamento dos funcionários públicos são internos quando tiverem por objectivo disciplinar a organização ou o funcionamento do serviço; são externos, quando aplicáveis aos funcionários na sua qualidade de pessoas humanas, cidadãos ou de sujeitos de um estatuto especial. (Vide página 540 dos «Comentários ao Código de Procedimento Administrativo – Anotado e Comentado», por Dr. Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e Dr. José Cândido Pinho, editado pela Fundação Macau e pela Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, em 1998)

e o funcionamento do serviço e *externos* quando regulam os direitos fundamentais entre o trabalhador e a Administração, a relação jurídica de trabalho e os direitos e deveres recíprocos que integram essa relação. Tendo em conta que o regulamento estabelece os direitos e os deveres dos seus trabalhadores em matéria de alojamento a atribuir pela Universidade, deve o mesmo, ser considerado externo.

Donde, o regulamento que define o regime de atribuição de alojamento dos trabalhadores da UM não está em conformidade com os Estatutos da UM e o Estatuto de Pessoal da UM, porquanto estes dispõem que os regulamentos internos que produzam efeitos externos devem ser publicados no Boletim Oficial da RAEM, sob a forma de aviso.

3.2.2.2 Princípios que presidem à atribuição das unidades residenciais

De acordo com o n.º 1 do artigo 2.º e o n.º 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2006 (Regime Jurídico da Universidade de Macau), a UM é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de órgãos e património próprios, goza de autonomia financeira e patrimonial. Assim sendo, o pessoal da UM são trabalhadores de uma entidade pública. Acresce que, as verbas para o funcionamento corrente da UM são provenientes dos recursos financeiros do Governo da RAEM e o financiamento para a construção de todos os edifícios da Universidade é também, integralmente suportado pelo Governo da RAEM. Por conseguinte, as construções da UM, incluindo as unidades residenciais para os seus trabalhadores, integram o património imobiliário da RAEM.

Considerando que, por um lado, que as construções da UM são parte do património imobiliário da RAEM, suportadas pelo erário público, e, por outro lado que a UM é uma pessoa colectiva de direito público e os seus trabalhadores integram o conjunto de trabalhadores que exercem funções em entidades públicas, a UM deve articular as suas políticas com as do Governo da RAEM com vista à melhor implementação das Linhas de Acção do Governo da RAEM, bem como, cumprir o princípio de boa aplicação dos recursos públicos consagrado no Decreto-Lei n.º 41/83/M.

Por conveniência de trabalho, a UM exige que os trabalhadores afectos aos colégios residenciais devem neles residir. Relativamente aos trabalhadores, docentes e administrativos, não adstritos aos colégios residenciais, é-lhes atribuído alojamento no *campus*, nos termos do disposto no Capítulo VII (Benefícios) do Regulamento de Gestão do Pessoal da UM, no Capítulo III (Benefícios) das Normas de Gestão do Pessoal da UM, e nas Secções VII (Benefícios) e VIII (Segurança Social) do Capítulo II (Disposições comuns) do Estatuto do Pessoal da UM. Todos os trabalhadores da UM podem candidatar-se a alojamento, mesmo tendo o trabalhador ou um membro do seu agregado familiar casa própria ou atribuída pelo Governo. Por outro lado, o regime de atribuição de alojamento não prevê outras responsabilidades ou obrigações para os arrendatários. De

acordo com o artigo 10.º da Secção II (Alojamento do trabalhador) do Capítulo VII (Benefícios) do Regulamento de Gestão do Pessoal da UM, o trabalhador tem, apenas, que pagar uma renda correspondente a 4% do seu salário base mensal (não podendo ultrapassar o valor de 4% de um salário indexado a 900 pontos da tabela indiciária salarial), ou seja, entre 1 258 e 2 664 patacas, e por este motivo, não tem direito ao subsídio de residência mensal [n.ºs 1 e 2 do artigo 18.º da Secção IV (Outros benefícios) do mesmo regulamento].

Quadro 5: Custo de arrendamento dos trabalhadores alojados no novo *campus* (categorias mínima e máxima dos candidatos)

(patacas)

Categoria	Salário (índice de ingresso na categoria)	Custo de arrendamento		Total do custo de arrendamento (3)=(1)+(2)
		Renda (4% do salário base mensal, não podendo ultrapassar o valor de 4% do salário indexado ao índice 900) (1)	Perda do subsídio de residência (2)	
Mínima	31 450,00 (74 Mop × índice 425)	1 258,00 (74 Mop × índice 425)	2 500,00	3 758,00
Máxima	70 300,00 (74 Mop × índice 950)	2 664,00 (74 Mop × índice 900)	5 600,00	8 264,00

Relativamente aos trabalhadores que desempenham funções com exigências específicas, estes, têm que residir nos colégios residenciais, pelo que, a atribuição directa de alojamento a esses trabalhadores não suscita dúvidas de razoabilidade. Quanto aos trabalhadores que desempenham funções de docência e administrativas, não adstritos aos colégios residenciais, a atribuição de alojamento está prevista nos capítulos de benefícios, previstos no Estatuto do Pessoal da UM e no Regulamento de Gestão do Pessoal da UM, pelo que, juridicamente, a atribuição de alojamento a esses trabalhadores é indiscutivelmente, um benefício⁴, mais, é concedido sem contrapartidas, ou seja, sem exigir dos arrendatários responsabilidades ou obrigações adicionais. O regime adoptado pela UM para atribuição de alojamento a um seu trabalhador que possua casa própria ou atribuída pelo Governo, contraria a política do actual do Governo de RAEM que é no sentido de conceder alojamento apenas aos trabalhadores da Administração Pública e aos cidadãos que

⁴ Em 5/11/2013, através dos órgãos de comunicação social, a UM salientou que o alojamento a docentes não tinha por objectivo a concessão de benefícios, mas sim o cumprimento de funcionalidades educacionais. A construção de unidades residenciais para docentes teve por objectivo fundamental a articulação com a aplicação no novo *campus* da UM do modelo pedagógico “4-em-1”, o qual exige que os docentes passem mais tempo no *campus* para poderem realizar actividades pedagógicas junto dos estudantes fora do ambiente de sala de aula, através das mais variadas formas. Porém, a UM concedeu alojamento a docentes e administrativos nos termos do disposto nos capítulos de benefícios do Estatuto do Pessoal da UM e do Regulamento de Gestão do Pessoal da UM, os quais não prevêm a assumpção de responsabilidades ou obrigações adicionais por parte dos trabalhadores arrendatários.

não consigam por si só satisfazer a necessidade básica de habitação, e representa uma má aplicação dos recursos públicos.

O Governo definiu uma política de habitação para responder às necessidades dos trabalhadores da Administração Pública e dos cidadãos em geral, e, para tal, foi elaborada legislação que tem como objectivo fixar os requisitos e os procedimentos para atribuição de moradias. Para o trabalhador da Administração Pública, o requisito para a admissão da candidatura é não ter o trabalhador ou um membro do seu agregado familiar casa própria na RAEM ou atribuída pelo Governo. O Decreto-Lei n.º 31/96/M, diploma legal que regula a atribuição de alojamento a trabalhadores locais da Administração Pública, dispõe no seu n.º 2 do artigo 2.º, que *“Ao pessoal abrangido pelo presente diploma não pode, por si, por membro do seu agregado familiar, ou por interposta pessoa, ser atribuída mais do que uma moradia, salvo tratando-se de moradia reservada”*⁵. De acordo com este preceito legal o trabalhador da Administração Pública só pode candidatar-se se reunir as condições ali previstas, ou seja, desde que nem o trabalhador nem um dos membros do seu agregado familiar tenham casa atribuída pelo Governo. Por sua vez, o n.º 3 do artigo 6.º do mesmo diploma legal estabelece que *“Os candidatos e os membros do seu agregado familiar não podem ser proprietários de qualquer prédio urbano situado no território.”*, isto é o trabalhador não pode candidatar-se a alojamento do Governo se ele ou um membro do seu agregado familiar tiver casa própria. As disposições acima citadas evidenciam que a política do Governo da RAEM, no âmbito de atribuição de alojamento aos trabalhadores da Administração Pública, tem por objectivo apoiar os que tenham dificuldades na satisfação dessa necessidade, optimizando a aplicação dos recursos públicos. A política implementada expressa cabalmente o disposto no artigo 16.º (Princípio) do Decreto-Lei n.º 41/83/M (Lei de Enquadramento Orçamental), no sentido de que a execução orçamental deve procurar obter o maior rendimento e utilidade social com o mais baixo custo.

Em relação aos cidadãos em geral, o artigo 3.º (Requisitos para arrendamento de habitação) do Capítulo I (Disposições gerais) do Regulamento Administrativo n.º 25/2009 (Atribuição, Arrendamento e Administração de Habitação Social) e o artigo 14.º (Requisitos gerais) da Secção I (Requisitos de acesso) do Capítulo III (Acesso à compra das fracções) da Lei n.º 10/2011 (Lei da habitação económica) fixam os requisitos de arrendamento e de aquisição de habitação pública, e estes, impedem, desde logo, a candidatura de quem tem casa própria na RAEM. Estas disposições evidenciam que a política do Governo na habitação pública é igualmente, a de apoiar os cidadãos na satisfação dessa necessidade.

⁵ O artigo 30.º (Moradias reservadas) do Capítulo III (Regime especial) do Decreto-Lei n.º 31/96/M dispõe no n.º 1 que *“O Governador pode reservar moradias para habitação dos titulares de certos cargos ou funções.”*, e no n.º 2 que *“A atribuição das moradias reservadas é efectuada por despacho do Governador.”*

Dos 286 (o número não inclui os membros dos agregados familiares) docentes e administrativos da UM com alojamento atribuído, 217 são titulares do bilhete de identidade de Macau (BIM). Realizada uma verificação, parte desses 217 titulares de BIM eram, a 31/12/2013, proprietários de moradia na RAEM, conforme consta do quadro seguinte:

Quadro 6: Portadores de BIM com alojamento atribuído e proprietários ou comproprietários de moradia na RAEM

Candidaturas aprovadas	N.º de moradias próprias		Total de proprietários	
	1	2	N.º de pessoas	Percentagem
217	27	5	32	14,75%

Concluindo, a admissão de candidaturas a alojamento da UM, por trabalhadores que têm moradia própria ou atribuída pelo Governo, é considerada como benefício nos termos previstos no Estatuto do Pessoal e no Regulamento de Gestão do Pessoal, ambos da UM, e, vai contra o princípio da actual política do Governo da RAEM, que é no sentido de apoiar os trabalhadores da Administração Pública e os cidadãos que ainda não conseguiram satisfazer essa necessidade básica de habitação. Considerando que as construções da UM são património da RAEM, que todas as despesas de construção foram suportadas pelo erário público, que a UM é uma pessoa colectiva de direito público e que os seus trabalhadores integram o conjunto de trabalhadores que exercem funções em entidades públicas, a UM, ao definir as suas políticas, deveria articulá-las com as Linhas de Acção do Governo da RAEM. Assim, a aplicação, por parte da UM, de avultados dinheiros públicos na construção de alojamento para ser atribuído como benefício aos seus trabalhadores e, tendo adoptado um regime que permite atribuir uma moradia aos trabalhadores que já têm casa própria, em alguns casos, até mais do que uma, ou seja, a pessoas com esta necessidade básica de habitação já satisfeita, contraria o princípio fixado no Decreto-Lei n.º 41/83/M, que consagra a obtenção do maior rendimento e utilidade social com o mais baixo custo.

3.2.3 Sugestões de auditoria

- (1) A UM deve cumprir o disposto no n.º 3 do artigo 44.º dos seus Estatutos e o n.º 5 do artigo 4.º do Estatuto do Pessoal, mandando publicar no Boletim Oficial da RAEM, sob a forma de aviso, os regulamentos internos que produzam efeitos externos.
- (2) As entidades públicas devem definir regimes e regulamentos em conformidade com as políticas e os princípios fundamentais do Governo da RAEM, bem como, cumprir o princípio da boa aplicação dos recursos públicos, constante do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 41/83/M (Lei de Enquadramento Orçamental).

Parte IV: Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai

4.1 Âmbito e objecto de auditoria

A presente auditoria incide sobre a criação do Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai (adiante designado por instituto de investigação). A auditoria abrange o período compreendido entre Agosto de 2011, aquando da proposta de criação do Instituto de Investigação e Março de 2014, mês em que foi criada uma estrutura para o fiscalizar. A auditoria realizada teve por objectivos examinar a legalidade do processo de criação do Instituto de Investigação e verificar se a UM avaliou os eventuais riscos, principalmente, os que respeitam à salvaguarda legal dos interesses e direitos da UM.

4.2 Resultados de auditoria

4.2.1 Verificações de auditoria

4.2.1.1 Proposta de criação do instituto de investigação

O artigo 4.º dos Estatutos da Universidade de Macau, aprovados pela Ordem Executiva n.º 14/2006, dispõe no seu n.º 3 que “*A UM deve reforçar, na prossecução das suas actividades, a cooperação com entidades públicas e privadas, da RAEM ou do exterior,...*” e no seu n.º 4 que “*a UM pode criar ou participar em pessoas colectivas, com ou sem fins lucrativos, ou em outras organizações, da RAEM ou do exterior,...*”. Assim, pelo documento FST/SC/2011/002, intitulado “*Criação do Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau em Zhuhai,*” a UM propôs ao Conselho da Universidade de Macau a criação de um Instituto de Investigação Científica e Tecnológica no município de Zhuhai, sediado no Parque de *Software* do Sul, com os seguintes objectivos:

- Reforçar os contactos e a cooperação da UM com instituições de ensino, serviços públicos e empresas do Interior da China;
- Melhorar as condições de candidatura aos apoios financeiros atribuídos pelo Ministério Nacional de Ciência e Tecnologia e pela Fundação Nacional para projectos especiais de investigação científica;
- Elevar o nível da investigação científica da UM, bem como, divulgar e partilhar os resultados dos seus projectos.

O documento contempla, no contexto exemplificativo, a natureza jurídica adoptada pelas universidades da região vizinha para a criação dos respectivos institutos de

investigação científica e tecnológica no Interior da China, nomeadamente sob a forma de companhia limitada, empresa de capitais mistos ou unidade dependente ⁶ da universidade. O documento não menciona, porém, a forma a adoptar para a criação do instituto de investigação.

O documento apresenta, também, um orçamento no valor total de 2,4 milhões de patacas (cerca de 1,846 milhões de renminbis), para cobrir as despesas de funcionamento dos três primeiros anos (2011 a 2013) do instituto de investigação. De acordo com a discriminação das despesas do orçamento, o capital de investimento previsto é de 1,3 milhões de patacas (cerca de 1 milhão de renminbis), sendo que as despesas com instalações, pessoal e funcionamento corrente totalizam cerca de 1,1 milhões de patacas (cerca de 846 mil renminbis). Ao documento foram anexados os estatutos e a estrutura organizacional previstos para o instituto de investigação.

A proposta de criação do Instituto de Investigação foi aprovada em 24/8/2011 pelo Conselho da Universidade, conforme a seguinte deliberação:

“A UM é autorizada a estabelecer em Zhuhai uma base de investigação científica, sob a forma de companhia limitada e com capital exclusivo da UM.”

A UM acrescentou que a criação do Instituto de Investigação no Interior da China teve como objectivo a possibilidade de poder vir a competir com as instituições congéneres chinesas na obtenção de apoios financeiros atribuídos pela Fundação Nacional para as Ciências Naturais⁷, e ao nível académico, contribuir para o reconhecimento dos docentes da UM, e para o aumento do prestígio da UM. Dado que a Fundação Nacional para as Ciências Naturais só subsidia as instituições registadas no Interior da China, os projectos de investigação eram realizados, antes da criação do Instituto de Investigação, em conjunto com instituições de ensino do Interior da China, e os respectivos pedidos de subsídio para investigação científica eram apresentados pelas instituições parceiras do Interior da China. A UM explicou que apesar de poder obter apoio financeiro junto de instituições da RAEM, a verdade é que um subsídio atribuído pela Fundação Nacional para as Ciências Naturais, que submete as instituições candidatas a uma intensa competição, iria confirmar o nível de investigação científica da UM e reforçar o seu prestígio e projecção. Pelo exposto, a UM afirmou que a obtenção de subsídios no Interior da China nunca teve como objectivo a satisfação das necessidades financeiras dos seus projectos de investigação.

⁶ O artigo 2.º das Normas Transitórias de Registo das Entidades Autónomas não Empresariais: *“As entidades autónomas não empresariais são criadas pelo Estado ou por outras organizações com activos do Estado para prestarem serviços sociais de interesse público, nomeadamente, nos domínios educativo, tecnológico e cultural.”*

⁷ Consta dos artigos 2.º e 3.º das Normas da Fundação Nacional para as Ciências Naturais que ela é criada pelo Estado e disponibiliza fundos para financiar projectos de investigação básica previstos na Lei de Progresso Científico e Tecnológico da República Popular da China. O orçamento da Fundação é suportado por dotações do Governo Central.

4.2.1.2 Forma adoptada para criar o Instituto de Investiga ção

A UM considera que a delibera ção tomada pelo Conselho da Universidade representa fundamentalmente uma orienta ção geral com vista a permitir à UM criar um Instituto de Investiga ção em Zhuhai, sem o objectivo de fixar os detalhes do processo, nomeadamente a forma de cria ção. A UM referiu que só se preocupou com o processo cria ção de um Instituto de Investiga ção sem fins lucrativos, não tendo, por isso, tido em conta a forma jurídica a adoptar.

A UM referiu, que os serviços públicos do Município de Zhuhai (incluindo o Departamento dos Assuntos Municipais de Zhuhai, o Departamento do Comércio nas Áreas Científica e Tecnológica e de Informatização do Município de Zhuhai e, ainda, o Departamento de Indústria e Comércio do Município de Zhuhai) informaram a UM de que não havia legislação que regulasse a criação e o estabelecimento de instituições sem fins lucrativos no Município de Zhuhai por parte de organismos do Governo ou entidades públicas da RAEM. Por esse motivo, apesar das inúmeras consultas, a prossecução do objectivo de estabelecer o Instituto de Investiga ção em Zhuhai foi sendo adiado.

A UM referiu, ainda, que os juristas consultados, do Interior da China, haviam referido que uma universidade de determinada região vizinha estabeleceu um Instituto de Investiga ção em Shengzhen, mas o respectivo processo foi tratado como um caso especial, e por isso, o Governo do Município de Zhuhai não podia conceder igual tratamento⁸ à pretensão da UM. A UM acrescentou que chegou a ser convidada para estabelecer um Instituto de Investiga ção em Shengzhen. No entanto, considerando a cooperação a longo prazo entre Macau e Zhuhai e a proximidade geográfica, a UM declinou o convite e manteve o propósito de estabelecer um Instituto de Investiga ção no Município de Zhuhai.

No início de 2012, após inúmeras diligências junto dos departamentos municipais de Zhuhai, a UM veio a ser informada que o Instituto de Investiga ção só poderia ser constituído por uma pessoa singular, que fosse cidadão chinês e que residisse no Interior da China, devendo ainda, ser adoptada a forma de “entidade privada não empresarial (pessoa singular)”. Como desconhecia as leis aplicáveis no Interior da China, a UM aceitou esta solução, proposta pelos departamentos públicos do Interior da China, sem estudar outras soluções. Acresce que, a UM gastou 200 mil renminbis com a criação do Instituto de Investiga ção, e contabilizou essa despesa sob a classificação económica “09-01-03-00-00 Títulos de participação”. Depois de ter registado o Instituto como “entidade privada não empresarial (pessoa singular)” em 28/6/2012, a UM candidatou-se *online* ao estatuto de

⁸ A universidade aludida adoptou a figura de entidade autónoma não empresarial para o seu Instituto de Investiga ção em Shengzhen.

entidade beneficiária de subsídios para projectos de investigação⁹ junto da Fundação Nacional para as Ciências Naturais, mas sem sucesso. Em Fevereiro de 2013 a UM foi informada pela Fundação Nacional para as Ciências Naturais que o Instituto de Investigação teria que ser uma pessoa colectiva¹⁰ para poder candidatar-se a entidade beneficiária da Fundação e pedir apoios financeiros à mesma. Nesta conformidade, em 23/8/2013, efectuou novo registo do Instituto de Investigação, agora como “entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)”, e, em Novembro do mesmo ano, foi aprovada a sua candidatura a entidade beneficiária da Fundação Nacional para Ciências Naturais.

O Quadro 7 abaixo resume a deliberação tomada pelo Conselho da Universidade quanto à forma de criação do Instituto de Investigação e as subsequentes alterações.

Quadro 7: Alterações das formas de criação do Instituto de Investigação

N.º	Projecto	24/8/2011 Deliberação do Conselho da Universidade Doc. FST/SC/2011/002 (companhia limitada, com capital exclusivamente próprio)	28/6/2012 Registo inicial ("entidade privada não empresarial (pessoa singular)")	23/8/2013 Novo registo ("entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)")
1	Denominação	"Instituto de Investigação Científica e Tecnológica em Zhuhai da Universidade de Macau"	"Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau, em Zhuhai"	"Instituto de Investigação Científica e Tecnológica da Universidade de Macau, em Zhuhai"
2	Sócios ou organizadores ^{Nota 1}	UM	1 docente da UM	3 docentes da UM
3	Financiadores legais	UM	1 docente da UM	1 docente da UM
4	Forma de registo	Companhia limitada, com capital exclusivo da UM	"entidade privada não empresarial (pessoa singular)" ^{Nota 2}	"entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)" ^{Nota 2}

Fonte: Quadro organizado com base nos dados fornecidos pela UM

Nota 1: Os organizadores mencionados nos estatutos do Instituto de Investigação correspondem aos instituidores da instituição.

Nota 2: Conforme o artigo 2.º das Normas Transitórias de Registo das Organizações Privadas não Empresariais, as entidades privadas não empresariais, conforme as responsabilidades civis a que estão sujeitas, classificam-se em individuais, mistas e colectivas. Quando o responsável da entidade coincide com o próprio indivíduo financiador, esta é registada sob a forma de "entidade privada não empresarial (pessoa singular)"; caso a entidade seja criada por duas ou mais pessoas e apresente também características de pessoa colectiva, pode-se requerer o registo como "entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)".

⁹ O artigo 10.º das Normas da Fundação Nacional para as Ciências Naturais dispõe que o pessoal técnico-científico da entidade beneficiária de projectos de investigação subsidiados deve reunir os requisitos nele indicados para poderem requerer os financiamentos atribuídos pela Fundação.

¹⁰ Nos termos do disposto no artigo 5.º das Normas Transitórias de Registo de Entidades Beneficiárias Junto da Fundação Nacional para as Ciências Naturais, uma entidade candidata a entidade beneficiária junto da Fundação Nacional para as Ciências Naturais deve reunir 7 requisitos, sendo que um deles estabelece que a entidade candidata tem que ser uma pessoa colectiva da República Popular da China, nos termos do disposto no 1.º do supra referido artigo 5.º.

Até ao fim da auditoria, Agosto de 2014, a UM ainda não havia informado¹¹ o Conselho da Universidade das alterações sofridas pelo Instituto de Investigação no que diz respeito à sua forma jurídica, apresentadas no quadro acima.

4.2.1.3 Fiscalização e controlo da UM sobre o Instituto de Investigação

O actual Instituto de Investigação foi criado e financiado por pessoas singulares que são trabalhadores e docentes da UM (vide o Quadro 7). Embora a denominação do Instituto de Investigação integre o nome “Universidade de Macau”, entre as duas instituições não existe qualquer relação, legal ou de hierarquia organizacional. No entanto, a UM entende que o Instituto de Investigação depende¹² dela por ter sido criado com fundos seus e os seus instituidores e membros dos seus órgãos internos (Conselho de Administração e Conselho Fiscal) serem trabalhadores e docentes da UM, pelo que, pode ser controlado de forma eficaz através de instruções elaboradas pela UM.

O Instituto de Investigação foi oficialmente criado em Junho de 2012, sob a forma de “entidade privada não empresarial (pessoa singular)”, tendo a UM definido as seguintes principais medidas para fiscalizar o seu funcionamento:

- (1) A UM elaborou “Normas internas da UM para regulamentar o funcionamento do Instituto de Investigação”, as quais estabelecem como principais órgãos do Instituto de Investigação o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal, fixam as respectivas competências e determinam ainda que os membros desses órgãos sejam trabalhadores e docentes da UM. Contudo, as referidas Normas não foram aprovadas por nenhuma entidade competente para que pudessem produzir efeitos. Em 30/7/2013, o reitor da UM assinou o documento de nomeação dos trabalhadores e docentes da UM como instituidores e membros dos órgãos do Instituto de Investigação. Por outro lado, os estatutos¹³ vigentes do Instituto de

¹¹ Na sequência do relatório de observação do CA, enviado em 20/11/2014 à UM para a confirmação das situações detectadas na auditoria, a UM informou o Conselho da Universidade, aquando da 2.ª reunião deste, realizada em 26 de Novembro, sobre o progresso dos trabalhos de criação do Instituto de Investigação, em que deu a conhecer que o Instituto de Investigação acabou por ser registado sob a forma de uma entidade privada não empresarial (pessoa colectiva), em vez de adoptar a forma aprovada pelo Conselho da Universidade, na sua 4.ª reunião de 2011, realizada no dia 24 de Agosto.

¹² Após o envio do relatório de observação pelo CA à UM, em 20/11/2014, para a confirmação das situações detectadas na auditoria, a UM, em 1 de Dezembro, celebrou um acordo com o Instituto de Investigação, retroagindo os seus efeitos a 12/9/2012. Consta do acordo, essencialmente, o seguinte: a nomeação dos membros dos órgãos do Instituto de Investigação carece da concordância da UM; os direitos e as competências de que a UM goza nas áreas de pessoal, financeira e académica (incluindo os direitos de propriedade intelectual) do Instituto e, ainda, outros assuntos relacionados.

¹³ Conforme o disposto nos artigos 9.º, 10.º e 20.º das Normas Transitórias de Registo das Entidades Privadas Não Empresariais, no acto de pedido de registo sob a forma de entidade privada não empresarial, os instituidores devem apresentar ao departamento de registo 6 documentos, incluindo o projecto de estatutos que vão permitir aos serviços públicos do Interior da China efectuar a fiscalização.

Investigações regulam a forma de eleger os membros dos seus órgãos¹⁴, mas sem a indicação de que os mesmos têm que ser ocupados por trabalhadores da UM e de que a nomeação dos membros dos órgãos do Instituto de Investigação é da competência do reitor da UM.

- (2) Em 18/3/2014, o reitor da UM autorizou a UM criar um Conselho de Fiscalização e emitiu instruções para o respectivo funcionamento, nomeadamente que o conselho deve realizar uma reunião ordinária uma vez por ano, para apreciar e aprovar os seguintes dois trabalhos do instituto de investigação:
 - (i) O relatório de actividades e contas do ano findo;
 - (ii) O plano de actividades e o orçamento financeiro para o ano seguinte.

4.2.1.4 Os trabalhos de investigação do Instituto de Investigação e os direitos e interesses emergentes

A UM entende que os trabalhos de investigação são inerentes às funções dos trabalhadores e docentes, podendo at é ser realizados nas instalações da UM e, considerando a UM que as investigações realizadas no Instituto de Investigação fazem parte das funções normais dos respectivos trabalhadores e docentes, estes, não têm direito a receber compensações adicionais. Mais, os trabalhos de investigação realizados no Instituto de Investigação são liderados por trabalhadores e docentes das faculdades das respectivas áreas científicas.

A UM referiu que os fundos concedidos pela Fundação Nacional para as Ciências Naturais ao instituto para investigação científica não estão sujeitos a qualquer contrapartida, designadamente a apropriação, por parte Fundação Nacional para as Ciências Naturais, dos direitos de propriedade intelectual dos resultados das investigações científicas. Os direitos de propriedade intelectual permanecerão na posse do Instituto de Investigação e como este é uma instituição dependente da UM, estes direitos pertencem indirectamente à UM.

¹⁴ Conforme os artigos 10.º e 21.º dos Estatutos do Instituto de Investigação, registado como “entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)”, “os administradores são eleitos pelos instituidores (incluindo os financiadores), pelos representantes dos trabalhadores (eleitos por todos os trabalhadores) e pela entidade competente (entidade responsável pela administração do sector de actividades)”; “o Conselho Fiscal compreende membros escolhidos de entre os instituidores (incluindo os financiadores) e trabalhadores desta unidade, podendo ainda integrar os nomeados (destacados) pela entidade competente; a substituição de membros segue o mesmo processo.

4.2.2 Opiniões de auditoria

4.2.2.1 Fundamentos da criação do Instituto de Investigação

Em termos jurídicos, qualquer pessoa colectiva, seja ela um organismo público, uma instituição comercial ou uma organização sem fins lucrativos, rege-se pelo seu estatuto orgânico. Em regra, constam do estatuto orgânico a finalidade da pessoa colectiva, as suas atribuições, o âmbito das suas actividades e a sua estrutura orgânica, com a indicação dos órgãos dirigentes máximos até às unidades dependentes e as respectivas competências. Todo o funcionamento da pessoa colectiva deve respeitar as competências constantes do respectivo estatuto orgânico, para que as suas decisões e funcionamento tenham cobertura legal, e consequentemente, produzam efeitos.

Através do documento FST/SC/2011/002 da UM, foi proposto ao Conselho da Universidade a criação de um Instituto de Investigação no Interior da China. Consta desse documento, os objectivos a atingir com a criação do Instituto de Investigação, as formas jurídicas adoptadas por universidades das regiões vizinhas aquando da criação das suas instituições de investigação científica no Interior da China, os estatutos da instituição a criar e a sua estrutura orgânica, bem como, o capital e o orçamento das despesas correntes previstas. Com base nesses elementos, o Conselho da Universidade deliberou o seguinte: *“A UM é autorizada a estabelecer em Zhuhai uma base de investigação científica, sob a forma de companhia limitada e com capital exclusivo da UM”*. Porém, aquando da sua criação, a UM, adoptou a forma de “entidade privada não empresarial (pessoa singular)”, diversa da deliberada, tendo como fundador um docente da UM. Para o capital inicial do Instituto de Investigação a UM despendeu a quantia de 200 mil renminbis, quantia, esta, que foi contabilizada na rubrica de despesas com a classificação económica “09-01-03-00-00 Títulos de participação”.

A UM considera que a deliberação tomada pelo Conselho da Universidade representa fundamentalmente uma orientação geral com vista a permitir à UM criar um Instituto de Investigação em Zhuhai, e que não determinou que tinha que ser na forma de companhia limitada. A UM referiu que só se preocupou com o processo criação de um Instituto de Investigação que não tivesse fins lucrativos, por isso, a não teve em conta a sua forma jurídica. Consequentemente, quando o departamento público competente do Interior da China informou que o Instituto de Investigação só poderia ser criado como “entidade privada não empresarial (pessoa singular)”, a UM aceitou, prontamente, a solução apresentada. Posteriormente, porém, foi informada de que para poder candidatar-se a entidade beneficiária da Fundação tinha que estar registada como “entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)”, pelo que, teve que efectuar novo registo do instituto de

investigação. Até à conclusão da auditoria, em Agosto de 2014, a UM ainda não tinha informado o Conselho da Universidade das referidas alterações efectuadas.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 17.º dos Estatutos da UM, “*O Conselho da Universidade é o órgão colegial máximo da UM...*”, sendo a deliberação tomada por esse Conselho uma decisão administrativa com efeitos legais, a mesma tem que ser executada. Com base no exposto, procedeu-se a uma análise comparativa entre o que foi deliberado e a forma efectivamente adoptada na criação do instituto de investigação, cujos resultados constam do Quadro 8.

Quadro 8: Mapa comparativo das características das duas formas de criação

N.º	Projecto	Forma de criação deliberada pelo Conselho da Universidade (companhia limitada, com capital exclusivamente próprio)	Forma de criação adoptada (“entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)”)
1	Financiador legal	UM	Trabalhadores e docentes
2	Relação jurídica	Sócia	UM não é fundadora nem o Instituto depende da UM ^{Nota 1}
3	Medidas de fiscalização e controlo com cobertura legal (pormenores no n.º 3 do Quadro 9)	✓ ^{Nota 2}	✗ ^{Nota 3}
4	Titular dos activos	UM ^{Nota 4}	A própria entidade/serviços sociais de interesse público ^{Nota 5}

Nota 1: Apesar de os fundos para a criação do Instituto de Investigação terem sido integralmente suportados pela UM, a documentação referente ao registo revela que o Instituto de Investigação foi criado por pessoas singulares sendo o seu capital social integralmente realizado pelas mesmas pessoas singulares, pelo que, a UM não é fundadora nem o Instituto de Investigação depende da UM. Juridicamente, é difícil estabelecer qualquer tipo de relação directa entre a UM e o instituto de investigação.

Nota 2: Exercer os direitos conferidos por lei, definindo, através da assembleia geral de sócios, a finalidade da entidade e o seu âmbito de actividades, elaborando e revendo os estatutos, definindo órgãos internos, bem como decidindo sobre a forma de nomeação dos membros dos órgãos.

Nota 3: Os estatutos prevêm que o conselho de administração e o conselho fiscal sejam, respectivamente, o órgão de decisão e órgão de fiscalização do Instituto de Investigação bem como a eleição para os mesmos. Os estatutos dispõem, ainda, sobre a sua alteração e revisão, sendo omissos em relação à UM, nomeadamente no que se refere a poderes e direitos.

Nota 4: Enquanto sócio único do instituto de investigação, a UM pode dispor livremente do mesmo e, conseqüentemente, detém indirectamente todos os seus activos.

Nota 5: Considerando que a “entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)” tem a natureza de pessoa colectiva, ela pode deter os próprios activos. Conforme os artigos 2.º e 16.º das Normas Transitórias de Registo das Entidades Privadas Não Empresariais, entidade privada não empresarial é “*uma organização social que presta actividades e serviços sociais sem fins lucrativos*” e, em caso de extinção, deve a mesma “*sob a orientação da entidade reguladora competente e dos demais departamentos relacionados constituir um grupo liquidatário para executar os trabalhos de liquidação*”. Em regra, depois da extinção da entidade, os bens remanescentes são aplicados em serviços sociais de interesse público.

O Quadro 8 mostra que, na forma de companhia limitada com capital exclusivamente próprio, a UM seria a única sócia do instituto de investigação, pelo que, como sócia de uma companhia poderia elaborar e alterar os estatutos, bem como, nomear os membros dos órgãos do instituto de investigação, fiscalizar e controlar o mesmo; a UM controlaria plenamente o Instituto de Investigação e deteria a totalidade dos seus activos. Contrariamente, na forma de entidade privada não empresarial (pessoa colectiva) constituída por pessoa singular, o Instituto de Investigação, apesar de ter na sua denominação o nome “Universidade de Macau”, não tem com a UM qualquer relação jurídica, nomeadamente de dependência, razão pela qual, não goza dos poderes de fiscalização e de controlo sobre o Instituto de Investigação, e muito menos da titularidade sobre os seus activos. O acima exposto evidencia que as duas formas jurídicas estatuem consequências jurídicas bem diferentes.

O Conselho da Universidade, enquanto órgão colegial máximo da UM, deliberou criar o Instituto de Investigação na forma de companhia limitada com capital exclusivamente da UM, no entanto, a forma jurídica adoptada foi a de uma “entidade privada não empresarial (pessoa colectiva), pelo que, a adopção de forma diversa da deliberada pelo Conselho da Universidade, em 24/08/2011, carecia de nova deliberação por parte do órgão competente¹⁵

Acresce que, a UM ainda não informou o Conselho da Universidade das significativas alterações efectuadas no âmbito da constituição do Instituto de Investigação. Além disso, e apesar de o Instituto de Investigação acabar por não depender juridicamente da UM, não é isso que as contas da UM mostram, pois nestas a UM aparece com uma participação no capital inicial registada na despesa segundo a classificação económica “09-01-03-00-00 Títulos de participação”, rubrica usada para registar investimentos. A actual situação jurídica impede o Conselho da Universidade de conhecer a real situação do Instituto, de participar seja a que título for na sua actividade e funcionamento, nomeadamente no que se refere, também, ao controlo financeiro sobre o uso daqueles fundos.

¹⁵ Na reunião do Conselho da Universidade realizada em 26/11/2014, a UM informou-o sobre o processo de criação do Instituto de Investigação. A UM considera que a tomada de conhecimento por parte do Conselho da Universidade, nessa reunião, equivale à ratificação do acto de alteração da forma sob a qual o Instituto de Investigação foi registado — “entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)”. Na realidade, porém, essa informação não modifica o facto de o Instituto de Investigação não ter sido constituído conforme deliberado, pelo que, a sua constituição carecia de nova deliberação por parte do órgão competente.

4.2.2.2 Análise das soluções para a criação do Instituto de Investigação e respectiva selecção

Quando se aplicam recursos próprios para criar uma instituição, a sua criação deve ser precedida de criteriosa análise por forma a encontrar, no contexto jurídico, a solução melhor e mais adequada, que assegure a prossecução dos objectivos, a salvaguarda dos interesses próprios e o prestígio a longo prazo, cumprindo-se, assim, o princípio da aplicação eficaz dos recursos.

A UM propôs criar um Instituto de Investigação em Zhuhai através do documento N.º FST/SC/2011/002, no qual mencionou as soluções adoptadas por universidades das regiões vizinhas que criaram instituições de investigação científica em diversas cidades do Interior da China, nomeadamente, sob a forma de companhia limitada, empresa de capitais mistos e entidade autónoma não empresarial dependentes das respectivas universidades instituintes. Porém, a UM não fez constar do referido documento a análise comparativa das vantagens e desvantagens das diversas formas de criação, tão-pouco propôs a forma a adoptar para criar o Instituto de Investigação. Embora contendo os três objectivos que se propunha alcançar com a criação do Instituto de Investigação e tendo a UM salientado que o Instituto de Investigação iria fundamentalmente procurar obter subsídios junto da Fundação Nacional para as Ciências Naturais para os seus projectos científicos, o documento não elencou os requisitos que o Instituto de Investigação deveria reunir para atingir aqueles objectivos.

Dado que a UM pretendia criar o Instituto de Investigação em Zhuhai, quando os departamentos municipais de Zhuhai informaram que a “entidade privada não empresarial (pessoa singular)” era a única forma viável para o efeito, a UM procedeu, de imediato, em conformidade. Embora o Instituto de Investigação tenha sido constituído por uma pessoa singular, a UM considera que o mesmo depende¹⁶ de si, pois os fundos para a sua criação

¹⁶ A UM e o Instituto de Investigação celebraram um acordo em 1/12/2014, no qual foram definidos os interesses e o controlo da UM sobre o Instituto de Investigação, incluindo a obrigatoriedade da sua concordância quanto à nomeação dos membros dos órgãos do Instituto de Investigação, a competência do conselho de fiscalização criado pela UM para fiscalizar as actividades do instituto, a titularidade da UM sobre todos os direitos de propriedade intelectual em resultado da actividade do Instituto de Investigação, etc. No entanto, o Instituto de Investigação é uma pessoa colectiva independente da UM, constituído por pessoas singulares, e é autónomo no seu funcionamento. Assim, caso venha a não cumprir o acordo, a UM dificilmente poderá obter uma decisão judicial favorável, no sentido de obrigar o Instituto de Investigação a executar as cláusulas do acordo. Quanto muito, restará à UM a hipótese de exigir que seja indemnizada pelos prejuízos sofridos. Por outro lado, está estatuído nos seus estatutos que o instituto é criado e financiado por pessoa singular, ainda que essa pessoa seja trabalhadora da UM. O acordo celebrado apenas acrescenta que os fundos do financiamento foram concedidos pela UM a esse trabalhador, o que não atribui à UM a qualidade de fundadora ou financiadora do Instituto de Investigação. Nesta sequência, mesmo que o Instituto de Investigação pratique actos com os quais a UM não concorde, esta dificilmente poderá ainda que, com recurso à via judicial, fazer valer a sua vontade. Concluindo, o acordo celebrado entre a UM e o Instituto de Investigação não elimina os riscos resultantes do facto de este não estar juridicamente sujeito a UM, pois o mesmo é uma entidade juridicamente distinta, e, por esse facto, não garante os direitos da UM.

sa fãam da UM e os membros dos principais 6rg6os s6o trabalhadores e docentes nomeados pelo reitor da UM. Mais, a UM definiu as seguintes principais medidas para gerir o Instituto de Investiga 66o:

- (1) “Normas internas da UM para regular o funcionamento do Instituto de Investiga 66o”, nomeadamente, sobre a composi 66o, as fun 66es e a forma de selec 66o dos membros dos 6rg6os internos do instituto de investiga 66o;
- (2) Cria 66o de um conselho de fiscaliza 66o para apreciar o plano e relat 66rio anual de actividades, bem como o or 66amento e as contas do Instituto de Investiga 66o.

A UM devia ter procedido a um estudo cuidado no sentido de apurar qual a solu 66o mais adequada para atingir os objectivos que se pretendiam com a cria 66o do instituto. Apesar de referir claramente que o Instituto de Investiga 66o tinha como objectivo principal obter subs 66dios da Funda 66o Nacional para as Ci 66ncias Naturais, a UM desconhecia as Normas Transit 66rias de Registo das Entidades Benefici 66rias da Funda 66o Nacional para as Ci 66ncias Naturais, nomeadamente o artigo 5. 66, n. 661, que disp 66e que s6o as pessoas colectivas podem candidatar-se ao registo e que os subs 66dios s6o ser 66o atribu 66dos para projectos cient 66ficos apresentados por entidades benefici 66rias. O desconhecimento deste requisito levou a que o Instituto de Investiga 66o fosse registado, em Junho de 2012, como “entidade privada n6o empresarial (pessoa singular)”, o que impediu, assim, o seu registo como entidade benefici 66ria daquela Funda 66o. S6o quando o Instituto de Investiga 66o foi registado como “entidade privada n6o empresarial (pessoa colectiva)”, foi poss 66vel registar-se como entidade benefici 66ria daquela Funda 66o, tendo este processo demorado mais de um ano.

A solu 66o a adoptar para a cria 66o do Instituto tinha que assegurar, n6o s6o, a prossecu 66o dos objectivos definidos, mas tamb 66m, garantir a cobertura legal para a participa 66o da UM no referido Instituto, por forma a salvaguardar, a longo prazo, os seus interesses e o seu prest 66gio. Actualmente, os trabalhadores da UM ocupam os cargos dos 6rg6os do Instituto de Investiga 66o e a UM disp 66e de medidas para o fiscalizar e controlar. Mas h6a que salientar, que os poderes de fiscaliza 66o e controlo foram conferidos por acordo, e que, por mais eficazes que sejam, n6o h6a garantia de que os mesmos possam ser mantidos a m 66dio/longo prazo, sendo a expectativa da sua manuten 66o apenas uma manifesta 66o de vontade da UM. O Quadro 9 abaixo apresentado compara sucintamente as consequ 66ncias jur 66dicas da forma actualmente adoptada para o instituto de investiga 66o, “entidade privada n6o empresarial (pessoa colectiva)”, com as principais solu 66es adoptadas por universidades das regi 66es vizinhas que criaram institui 66es de investiga 66o cient 66fica no Interior da China (companhia limitada e entidade aut 66noma n6o empresarial), conforme documento FST/SC/2011/002.

Quadro 9: Mapa comparativo entre a criação do Instituto de Investigação pela UM e a criação do Instituto de Investigação por pessoas singulares

N.º	Características	Instituição criada por pessoas singulares (actual Instituto de Investigação)	Instituição criada pela UM	
		“Entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)”	Companhia Limitada	Entidade autónoma não empresarial
1	Com fins lucrativos	x	✓	x Nota 1
2	Relação jurídica	Não é fundadora e não existe uma relação de dependência entre a UM e o Instituto de Investigação ^{Nota 2}	Sócia	Entidade hierarquicamente superior
3	Possibilidade legal de adoptar medidas de fiscalização e controlo para proteger os próprios interesses:			
	➤ Elaboração e alteração dos estatutos	x Nota 3	Realizada através da assembleia geral de sócios	A entidade superior, nos termos definidos na lei ^{Nota 4} , elabora e altera os estatutos
	➤ Nomeação dos membros dos órgãos ^{Nota 5}	x Nota 6	Realizada em assembleia geral de sócios	A entidade superior fixa nos estatutos a composição e constituição dos órgãos ^{Nota 4}
	➤ Disposição de todos os activos, incluindo os direitos de propriedade intelectual resultantes dos trabalhos de investigação	x	Decidida em assembleia geral de sócios ou pelo conselho de administração eleito pelos sócios ^{Nota 7}	Executada pelo órgão definido nos estatutos ^{Nota 4}
4	Capacidade de impedir actos irregulares e apresentar acções judiciais	x Nota 8	✓	✓

Nota 1: Consta do artigo 2.º das Normas Transitórias de Registo das Organizações Autónomas Não Empresariais que uma entidade autónoma não empresarial tem por substrato o interesse público, pelo que, em regra, não prossegue actividades com fins lucrativos.

Nota 2: Embora o capital inicial do Instituto de Investigação tenha sido integralmente realizado pela UM, consta da documentação de registo que o Instituto de Investigação foi constituído e financiado por pessoas singulares. Assim, a UM não é fundadora do Instituto de Investigação nem este depende dela. Portanto, dificilmente se pode estabelecer qualquer relação directa entre a UM e o Instituto de Investigação.

Nota 3: Em regra, os estatutos de uma instituição são elaborados pelos seus instituidores, que fixam nos mesmos a forma e os procedimentos para as eventuais alterações futuras. Considerando que a UM não é fundadora do Instituto de Investigação e que os seus estatutos não lhe atribuem quaisquer poderes, a UM não pode intervir na elaboração e, pela mesma razão, também, não pode intervir em eventuais alterações aos estatutos do instituto de investigação.

Nota 4: Dado que as entidades autónomas não empresariais são constituídas com activos públicos, a maioria delas são dependentes de órgãos administrativos. O tipo de controlo desses órgãos administrativos depende do grau de autonomia financeira e material das entidades e das normas estatutárias. Assim, se a UM tivesse constituído uma entidade autónoma não empresarial, esta, estaria sujeita ao seu controlo, podendo fixar nos estatutos os seus poderes enquanto entidade hierarquicamente superior, nomeadamente, a capacidade de nomear os membros dos órgãos dirigentes da organização e a subordinação destes à entidade superior.

Nota 5: A nomeação dos membros dos órgãos permite controlar a gestão corrente do Instituto de Investigação e, ainda, criar mecanismos de controlo interno.

Nota 6: De acordo com os estatutos vigentes do Instituto de Investigação, os membros dos órgãos são eleitos pelo fundador (incluindo o financiador), pelos representantes dos trabalhadores e pelos trabalhadores em geral, mas não atribuem poderes à UM para indagar ou nomear qualquer pessoa para os órgãos.

Nota 7: Em conformidade com o definido nos estatutos.

Nota 8: A UM não pode impedir ou interpor qualquer acção judicial contra eventuais actos que considere impróprios ou inadequados realizados pelo instituto de investigação, visto que não é fundadora do Instituto de Investigação nem este se encontra numa relação de dependência da UM.

O Quadro 9 mostra que a forma adoptada para a criação do Instituto de Investigação “entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)”, constituída por pessoas singulares, impede a UM de participar, por falta de cobertura legal, na gestão e controlo do Instituto de Investigação, visto que não é fundadora nem o Instituto de Investigação se encontra numa relação de dependência da UM. O facto de a UM conseguir, actualmente, dar instruções aos membros dos órgãos do Instituto de Investigação resulta de os mesmos serem trabalhadores e docentes da UM, o que lhe permite, assim, alguma capacidade de actuação.

Comparativamente, as outras formas apresentadas - companhia limitada e entidade autónoma não empresarial - permitiriam à UM fiscalizar e controlar, em maior ou menor grau, o Instituto de Investigação. A opção por uma ou por outra forma, teria que passar, necessariamente, por uma avaliação entre os objectivos que se pretendem atingir e a viabilidade de execução de cada um deles. Dado que a figura da companhia limitada é necessariamente, a de uma entidade com fins lucrativos, se o instituto adoptasse esta forma não poderia candidatar-se a entidade beneficiária¹⁷ da Fundação Nacional para as Ciências Naturais nem aos seus apoios financeiros para projectos científicos, a menos que os outros objectivos indicados ainda justificassem a criação do Instituto de Investigação no Interior da China, na forma de companhia limitada. Porém, se a UM pretendia criar o Instituto de Investigação para se poder candidatar a entidade beneficiária da Fundação Nacional para as Ciências Naturais, teria que se ter informado junto do Município de Zhuhai sobre a viabilidade da adopção da figura de entidade autónoma não empresarial, ou ponderar a hipótese de estabelecer o Instituto de Investigação fora de Zhuhai. Persistindo em manter o Instituto de Investigação na forma de entidade privada não empresarial criada por pessoas singulares, a UM não garante os poderes de gestão e controlo sobre o mesmo o que comporta graves riscos:

- (1) A UM, sendo uma pessoa colectiva de direito público, não deveria colocar trabalhadores seus para desempenhar funções ou prestar apoio numa pessoa colectiva de direito privado com a qual não tem qualquer relação jurídica, razão pela qual “nomear” trabalhadores e docentes seus para desempenhar cargos nos órgãos do Instituto de Investigação ou participar nos projectos científicos realizados pelo mesmo carece de cobertura legal. Quanto a esta questão, pode tomar-se como referência o relatado no número 5.2.1.2 do presente relatório de auditoria: aquando da elaboração dos Estatutos da Fundação para o Desenvolvimento da UM, esta ponderou se seria apropriado nomear

¹⁷ Conforme o n.º 2 do artigo 5.º das Normas Transitórias de Registo das Entidades Beneficiárias junto da Fundação Nacional para Ciências Naturais, a candidatura ao registo limita-se a entidades de interesse público social.

trabalhadores seus para desempenhar funções nessa pessoa colectiva de direito privado, acabando, no entanto, por abandonar a ideia de fazer constar expressamente nos referidos estatutos a indigitação pelo Conselho da Universidade de trabalhadores e docentes da UM para os órgãos da Fundação para o Desenvolvimento. Ora, por esta mesma razão, a UM não deveria ter colocado trabalhadores seus para exercer funções no Instituto de Investigação.

- (2) Não tendo legitimidade para intervir na gestão e no controlo do Instituto de Investigação, a execução das instruções dadas pela UM actualmente só poderá ocorrer por intermédio dos seus trabalhadores e docentes colocados no Instituto de Investigação. Porém, havendo lugar a alterações de pessoal no Instituto de Investigação, a UM poderá deixar de contar com a cooperação de membros dos órgãos em caso de conflito de interesses. Caso tal suceda, a UM não terá cobertura legal para assegurar qualquer intervenção no Instituto de Investigação, nomeadamente, no que respeita a eventuais alterações estatutárias, composição dos órgãos sociais ou, mesmo, em deliberações do Conselho de Administração no domínio da gestão dos recursos financeiros e ou actividades a desenvolver pelo Instituto.
- (3) Os recursos financeiros para a criação do Instituto de Investigação são provenientes de transferências do orçamento da RAEM para a UM, podendo o Instituto de Investigação, cuja denominação inclui o nome “Universidade de Macau”, poder obter outras receitas, incluindo as decorrentes de doações. Futuramente, caso a gestão dos recursos financeiros, o funcionamento do Instituto de Investigação e a gestão dos direitos de propriedade intelectual resultantes dos trabalhos de investigação não se revele eficaz, adequada ou regular, os interesses e o prestígio da UM serão postos em causa.

O processo de criação do Instituto de Investigação (pormenores no número 4.2.1 – Verificações de auditoria do presente relatório de auditoria) revela que a UM não teve em conta as implicações jurídicas e os riscos subjacentes, uma vez que não tendo qualquer tipo de relação jurídica com o Instituto não tem cobertura legal para poder integrar os órgãos sociais, e, conseqüentemente, exercer funções de gestão, fiscalização ou controlo. Assim, a UM não só não cumpriu a deliberação tomada pelo órgão colegial máximo para a criação do Instituto de Investigação, como também, a forma que veio a adoptar não acautela juridicamente a posição da Universidade. Não estando em causa os objectivos que presidiram à criação de um Instituto de Investigação no Interior da China, nomeadamente no que respeita à sua candidatura a apoios financeiros concedidos pela Fundação Nacional para as Ciências Naturais para o desenvolvimento de projectos científicos, a forma

adoptada na criação do Instituto de Investigação “entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)”, constituída por pessoas singulares, não dá legitimidade à UM para participar no Instituto seja a que t fulo for.

4.2.3 Sugestões de auditoria

- (1) As deliberações do órgão colegial máximo da UM têm de ser cumpridas. Contudo, havendo alterações, estas terão de ser previamente apreciadas e sujeitas a deliberação pelo órgão competente.
- (2) A proposta de criação de um Instituto de Investigação deve ser fundamentada e mencionar o respectivo enquadramento legal, nomeadamente, a forma de constituição que melhor se adequa aos interesses da Universidade e aos objectivos pretendidos. Caso se venha a verificar que as soluções encontradas não salvaguardam os interesses da UM, deve optar-se por uma outra compatível com aqueles interesses e objectivos.

Parte V: Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau

5.1 Âmbito e objecto de auditoria

A Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau (FDUM) não tem qualquer relação jurídica com a Universidade de Macau (UM), mas atendendo ao facto de que foi o Conselho da Universidade de Macau que iniciou e conduziu os trabalhos preparatórios para a criação da FDUM, a presente auditoria incide sobre o processo preparatório da criação da FDUM conduzido pela UM. O início da auditoria coincide com a apresentação da proposta de criação da FDUM, em Julho de 2006, e termina em Maio de 2014, quando a UM dá início à obtenção de recursos financeiros. O objectivo da presente auditoria é de verificar se o Conselho da Universidade teve em conta os riscos para a UM com a criação da FDUM, e deste modo acautelar os seus interesses e direitos.

5.2 Resultados de auditoria

5.2.1 Verificações de auditoria

5.2.1.1 Processo de criação da FDUM

De acordo com o artigo 9.º da Lei n.º 1/2006 (Regime Jurídico da Universidade de Macau), as doações são receitas da UM. Nos últimos anos, a UM tem vindo a receber doações da sociedade civil.

Em 28/7/2006, a UM elaborou um documento interno intitulado “Sobre a criação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau”. A criação da fundação tinha por objectivo “*simplificar os procedimentos de recepção dos donativos destinados à UM e tratar de forma eficaz esses fundos, com vista a satisfazer os objectivos dos doadores e melhor contribuir para o desenvolvimento da UM*”. No documento, propõe-se, ainda, que seja requerido o reconhecimento do estatuto de utilidade pública a essa fundação de direito privado, beneficiando deste modo das isenções fiscais previstas na lei. As fundações com estatuto de utilidade pública estão também sujeitas a deveres, pelo que, no documento estão elencados os respectivos deveres e os documentos necessários à instrução do processo de criação. O documento salienta o interesse público da fundação e propõe que os fundadores sejam pessoas singulares, sujeitas a criteriosa escolha, sendo enumerados os respectivos direitos e deveres.

Em 25/8/2006, o Conselho da Universidade reuniu-se para discutir a criação da FDUM e a respectiva proposta intitulada “Sobre a criação da Fundação para o

Desenvolvimento da Universidade de Macau”. No decurso da reunião, foram emitidas opiniões diversas, a título de exemplo, que a criação da FDUM “visa apoiar financeiramente o desenvolvimento da UM e complementar as limitadas dotações orçamentais autorizadas pelo Governo”; “a FDUM deve funcionar como uma pessoa colectiva de direito privado, o que permite maior flexibilidade na gestão dos donativos.”; “A lei¹⁸ não concedeu verdadeira autonomia financeira à UM e, na realidade, encontra ainda muitas dificuldades no tratamento dos donativos.”; ou, ainda, “o orçamento financeiro da UM é suportado pelo Governo, pelo que não há essa necessidade.”. O Conselho da Universidade aprovou a referida proposta, tendo a escolha dos fundadores, dos membros dos órgãos e a elaboração dos estatutos da FDUM sido discutidos e deliberados em reuniões posteriores.

Na citada proposta não foram apresentadas as vantagens e as desvantagens na obtenção de donativos pela própria UM, nem as razões que impedem a seu ver a UM de gerir eficazmente este tipo de receitas. As reuniões do Conselho da Universidade, centraram-se, em grande parte, na recolha e apreciação de opiniões dos respectivos membros.

Por seu lado, a UM invocou as seguintes razões:

- “(1) A UM, como pessoa colectiva de direito público, tem de cumprir o tratamento e a gestão das suas receitas e seus activos nos termos do Regulamento Administrativo n.º 6/2006 (Regime de administração financeira pública), republicado por Despacho do Chefe do Executivo n.º 426/2009. De acordo com o número 2 do artigo 68.º desse regulamento administrativo, o orçamento da UM é executado dentro dum período fixo. Caso os donativos não sejam totalmente aplicados no ano da entrega, os mesmos são integrados na rubrica de dotação provisional. Além disso, conforme o número 1 do artigo 77.º do mesmo regulamento administrativo, os donativos entregues à UM não podem ser aplicados em investimentos ou em depósitos remunerados.*
- (2) Enquanto pessoa colectiva de direito privado, os donativos entregues na FDUM quando não aplicados totalmente no ano de recebimento transitam para os anos seguintes e são aplicados conforme as necessidades e a vontade dos doadores. Além disso, os donativos podem ser aplicados em investimentos, cujas receitas podem ser usadas para o desenvolvimento da UM.”*

¹⁸ Refere-se à Lei n.º 1/2006 (Regime Jurídico da Universidade de Macau), que entrou em vigor em 14/3/2006.

Na reunião do Conselho da Universidade, de 29/8/2008, foi apresentada e analisada uma lista de individualidades para membros da FDUM, tendo sido deliberado que os fundadores da FDUM seriam 4 membros do Conselho da Universidade e, em 7/12/2009 foi constituída a FDUM, com a natureza de pessoa colectiva de direito privado, regulada pelo Código Civil. Durante o processo que antecedeu a criação da fundação, e uma vez que a fundação não teria qualquer relação jurídica com a UM, foi necessário que esta desse, por escrito, consentimento para que o nome “Universidade de Macau” pudesse ser utilizado na denominação da fundação a constituir.

5.2.1.2 Relação entre a UM e a FDUM

A UM autorizou o uso do seu nome na denominação da FDUM. Consta dos estatutos da FDUM que a UM é sua beneficiária e, como tal, quando necessário, pode solicitar financiamento junto da FDUM para os seus projectos e actividades. Os estatutos da FDUM, dispõem, ainda, que, em caso de extinção, os seus bens serão integrados na UM.

A FDUM foi fundada por 4 membros do Conselho da Universidade, e regula-se pelo Código Civil. A UM neste processo limitou-se a dar o seu consentimento à FDUM para que esta pudesse usar o nome da UM na sua denominação, não existindo entre a FDUM e a UM nenhuma relação jurídica.

A UM chegou a equacionar a possibilidade, aquando da elaboração dos estatutos da fundação, de atribuir ao Conselho da Universidade a competência para indigitar os candidatos aos 3 órgãos da FDUM, para poder fiscalizar e controlar a FDUM. Porém, esta ideia veio a ser abandonada porquanto foram suscitadas questões de viabilidade legal relativas à atribuição de competências por parte de uma pessoa colectiva de direito privado (FDUM) a uma pessoa colectiva de direito público (UM) ou a alguns membros dos órgãos desta última quando não existe qualquer relação jurídica entre as duas pessoas colectivas. Pela mesma razão, foi, também, equacionado se seria adequado que os trabalhadores da UM viessem a desempenhar funções numa pessoa colectiva de direito privado.

A UM promoveu os trabalhos que antecederam a criação da FDUM após o que entregou o processo aos 4 membros do Conselho da Universidade para tratarem das formalidades legais. Conforme já referido, a UM não tem legitimidade, na medida em que não tem cobertura legal, para nomear ou indigitar candidatos aos órgãos da FDUM. No entanto, os membros do primeiro mandato dos órgãos da FDUM foram nomeados por deliberação do Conselho da Universidade. Assim, 5 dos 9 membros do primeiro mandato do Conselho de Curadores são membros do Conselho da Universidade ou da Assembleia da Universidade; 7 membros do Conselho da Administração e 2 do Conselho Fiscal são

membros do Conselho da Universidade ou da Assembleia da Universidade. Os Estatutos da FDUM dispõem que os membros do Conselho dos Curadores exercem as suas funções a título não remunerado, mas pode ser-lhes atribuídas senhas de presença com valor a fixar pelo próprio Conselho; por sua vez, os membros do Conselho da Administração e do Conselho Fiscal podem ser remunerados. Consta de uma declaração apresentada pela FDUM à UM o seguinte: *“os membros do Conselho dos Curadores, do Conselho da Administração e do Conselho Fiscal que acumulam funções de direcção na UM, incluindo os cargos de reitor e de vice-reitor, nunca foram remunerados pela FDUM e não vão sê-lo.”*

Após ter sido criada a FDUM, foi assinado entre esta e a UM um acordo de “Prestação de serviços de apoio técnico especializado pela UM à FDUM”, através do qual a UM é remunerada pelos serviços de apoio administrativo prestados à FDUM, incluindo os prestados nas áreas da publicidade, de operações financeiras e de investimento. Posteriormente, e considerando a sua natureza de serviço público e a sua prestação de serviços de apoio a uma pessoa colectiva de direito privado estranha à UM, esta, em 2013, não renovou a prestação de serviços de apoio à FDUM.

5.2.1.3 Obtenção de donativos

A UM referiu que, as acções de obtenção de donativos são realizadas pela direcção da UM, pelo presidente e demais membros do Conselho da Universidade, aos quais compete fazer uma apresentação aos potenciais doadores sobre a actual situação da UM e sobre as perspectivas quanto ao seu desenvolvimento futuro, bem como lhes compete desenvolver redes de contacto nos diversos sectores da sociedade. Quando é identificado um potencial doador, a direcção da UM, o presidente e demais membros do Conselho da Universidade apresentam-lhe a UM e a FDUM como potenciais beneficiárias da doação. Para o efeito, é apresentada ao eventual doador uma proposta contendo informações gerais sobre a UM, os recursos necessários aos seus planos de desenvolvimento e sugestões concretas para a doação. Algumas propostas sugerem que a FDUM seja a destinatária dos donativos, havendo uma em que são até sugeridos 3 projectos de financiamento cujos fundos seriam entregues à gestão da FDUM, que, posteriormente, os disponibilizaria à UM.

Caso se confirme a vontade de doar, a UM entra em contacto com o doador e faz a apresentação das formas para efectivar a doação, isto é mediante a sua entrega directa à UM ou à FDUM. É, ainda, explicado ao doador que um donativo entregue à UM, que é uma pessoa colectiva de direito público, caso o mesmo não seja aplicado totalmente no ano de recebimento, poderá haver dificuldades na transferência do saldo para ser aplicado no ano seguinte para a mesma finalidade; além disso, o donativo não pode ser aplicado em

investimentos ou em depósitos remunerados, porém, se a doação for feita à FDUM, as restrições acima referidas não são aplicáveis, visto tratar-se de uma pessoa colectiva de direito privado.

A UM referiu que depois de prestar as referidas informações ao doador, este de acordo com os seus objectivos e vontade, é livre de optar sem que haja qualquer interferência por parte da UM. Em regra, quando o doador decide entregar o seu donativo à FDUM, representantes desta, da UM e o próprio doador assinam um acordo.

5.2.2 Opiniões de auditoria

Formas de criação de Fundações e sua viabilidade

Quando uma instituição pretende criar uma entidade para obter recursos financeiros, deve ter em conta o regime jurídico dessa entidade por forma a assegurar a respectiva operacionalidade e a poder aplicar medidas de fiscalização e de controlo, com vista a assegurar os seus interesses.

A UM pretendia que a FDUM fosse constituída por uma pessoa singular, regulada pelo Código Civil, não tendo considerado outras formas jurídicas e as respectivas vantagens e desvantagens. O ordenamento jurídico de Macau prevê para além da sua criação por pessoa singular, outras formas de criação de uma fundação, nomeadamente, e no caso concreto, a UM como fundadora, nos termos do Código Civil, e uma instituição autónoma a criar por legislação própria. As diferenças entre as referidas formas de criação são resumidas no Quadro 10.

Quadro 10: Características das diferentes formas de criar a fundação

N.º	Aspectos	Fundação criada por pessoa(s) singular(es), nos termos do Código Civil (actual FDUM)	Fundação criada pela UM, nos termos do Código Civil	Fundação com a natureza de organismo autónomo
1	Autonomia financeira perante a UM	✓	✓	✓
2	Realização de investimentos	✓	✓	✓ Nota 1
3	Saldos transitam para o ano seguinte e podem ser aplicados livremente	✓	✓	✓ Nota 1
4	Relação jurídica entre a UM e a fundação	A UM autoriza a fundação a fazer uso do seu nome na sua denominação e é beneficiária da fundação; não existe qualquer relação jurídica entre as duas entidades.	A UM autoriza a fundação a fazer uso do seu nome e é fundadora e beneficiária da mesma.	Ambas são serviços públicos e a relação jurídica entre elas é definida na lei.
5	Legislação aplicável na protecção dos interesses da UM	Não há	O Código Civil regula a posição da UM enquanto fundadora da Fundação. UM. ^{Nota 2}	Prevista na lei.
6	Medidas de fiscalização e controlo que a UM pode, por lei, adoptar para proteger os seus interesses.	Nenhuma.	Prever nos estatutos da fundação que, por inerência, os membros da UM acumulam funções nos órgãos da fundação ou a UM podendo indigitar parte dos membros para esses órgãos. ^{Nota 3}	Prever nos estatutos da fundação que, por inerência, os membros da UM acumulam parte dos lugares nos órgãos da fundação. ^{Nota 3}
7	Âmbito de actividades	O Código Civil concede maior grau de flexibilidade, sendo o âmbito de actividades definido principalmente nos estatutos ou pelos órgãos internos.	O Código Civil concede maior grau de flexibilidade, sendo o âmbito de actividades definido principalmente nos Estatutos ou pelos órgãos internos.	Sendo entidade pública, sujeita-se a legislação própria e à dos organismos autónomos: os estatutos definem as atribuições da fundação e as competências dos órgãos internos. ^{Nota 4}
8	Remuneração aos membros da fundação	Determinado nos estatutos.	Determinado nos estatutos.	Determinado nos estatutos.
9	Outras despesas de funcionamento	Suportadas pela própria fundação.	Cabe à UM decidir dos apoios a conceder à fundação.	Os estatutos fixam os apoios a conceder pela UM.

Nota 1: Conforme o número 2 do artigo 77.º do Regulamento Administrativo n.º 6/2006 (Regime de administração financeira pública), alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2009, os serviços públicos e organismos autónomos podem depositar as suas dotações em conta corrente e em conta a prazo para beneficiar de juros. Se previsto nos respectivos estatutos, podem ainda realizar outros tipos de investimento financeiro. Efectivamente, algumas fundações criadas na forma de instituições autónomas podem realizar vários tipos de investimento e transferir os recursos próprios para o ano seguinte.

Nota 2: O n.º 2 do artigo 175.º do Código Civil dispõe o seguinte: “No acto de instituição ou nos estatutos pode o instituidor providenciar ainda sobre a sede, organização e funcionamento da fundação, regular os termos da sua transformação ou extinção e fixar o destino dos respectivos bens.”. Por sua vez, o n.º 3 do artigo 178.º do mesmo Código estabelece: “Os estatutos da fundação podem a todo o tempo ser modificados pelo órgão de administração, ou através de outro órgão indicado nos mesmos, contanto que não haja alteração essencial do fim da instituição e se não contrarie a vontade do fundador.”.

Nota 3: Caso a UM tivesse feito uso da faculdade prevista no n.º 4 do artigo 4.º da Ordem Executiva n.º 14/2006 (Estatutos da Universidade de Macau) para criar a FDUM ao abrigo do Código Civil, e assumindo-se como sua fundadora, a UM teria legitimidade legal para salvaguardar os seus direitos de fundadora aquando da elaboração dos estatutos da FDUM, podendo inclusivamente determinar que os órgãos da FDUM sejam preenchidos, total ou parcialmente, por membros da UM. A viabilidade da prática acima descrita, embora pioneira entre instituições universitárias públicas locais, é comprovada pela experiência de diversas universidades públicas de países europeus com sistema jurídico próximo do de Macau. Essas universidades públicas criaram fundações e, na qualidade de fundadoras, fixaram nos estatutos das respectivas fundações que os cargos dos órgãos são desempenhados por membros das universidades instituidoras, com vista a salvaguardar os seus direitos. Essa prática parece estar bastante generalizada entre as universidades públicas da Europa.

Nota 4: Conforme a legislação da Administração Pública aplicável, por exemplo, o Regulamento Administrativo n.º 6/2006 (Regime de administração financeira pública) alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 28/2009, o Decreto-Lei n.º 41/83/M (Lei do enquadramento orçamental), etc..

Qualquer uma das três formas de criação indicadas no Quadro 10 (criação por pessoa singular ao abrigo do Código Civil, criação pela UM através do Código Civil ou criação duma instituição autónoma por legislação própria) permite que a FDUM fique financeiramente independente da UM, realize diversos tipos de investimento e transfira os saldos para o ano seguinte, evitando os inconvenientes inerentes aos donativos entregues directamente à UM. No entanto, a UM só considerou a hipótese de criação por pessoa singular, ao abrigo do Código Civil, omitindo as outras duas formas, viáveis, de criação. Como resultado, para além de o seu nome integrar a denominação da fundação e ser sua beneficiária, a UM não tem com esta qualquer relação jurídica, e consequentemente, não tem legitimidade legal para a fiscalizar e controlar, o que a impede de assegurar os seus interesses a longo prazo.

A UM chegou a equacionar a possibilidade, aquando da elaboração dos estatutos da fundação, de atribuir ao Conselho da Universidade a competência para indigitar os candidatos aos órgãos da FDUM, por forma a poder fiscalizar e controlar a FDUM. No entanto, como a FDUM não teria qualquer relação jurídica com a UM, esta hipótese acabou por ser abandonada.

Perante o actual quadro a UM poderá ter problemas, incluindo:

- (1) As futuras alterações na constituição do Conselho da Universidade poderão conduzir a divergências de ideias e de orientações de investigação entre os membros da FDUM e da UM, o que poderá dificultar a disponibilização de apoio financeiro para actividades e projectos de investigação e, assim, prejudicar a cooperação entre as duas entidades.
- (2) A dimensão das actividades desenvolvidas pela FDUM é reduzida, conforme a actual política de acção da FDUM, implicando, por isso, despesas correntes pouco significativas. Se futuramente a FDUM alterar as suas políticas de acção a UM poderá vir a ter dificuldade em intervir.
- (3) As doações recebidas pela FDUM têm como beneficiário a UM. Contudo, a UM não tem o direito de pôr em causa eventuais projectos de investimento e seus riscos. Portanto, mesmo que os projectos de investimentos da FDUM sejam pouco seguros e deles possam resultar prejuízos, desde que as operações de investimento realizadas não contrariem a política de investimento, a UM nada poderá fazer.
- (4) Futuramente, caso a UM, por motivos diversos, deixe de continuar a cooperar com a FDUM e por esse motivo venha a criar uma outra fundação, tal situação

pode gerar grande confusão nos cidadãos, por um lado, entre a FDUM, constituída há mais tempo e a nova e, por outro, entre a UM e as duas fundações, se a FDUM continuar a utilizar na sua denominação o nome “Universidade de Macau”.

Por último, importa referir, que a UM chegou a equacionar a possibilidade, aquando da elaboração dos estatutos da fundação, de atribuir ao Conselho da Universidade a competência para indigitar os candidatos aos 3 órgãos da FDUM, por forma a poder fiscalizar e controlar a FDUM. No entanto, como a FDUM não teria qualquer relação jurídica com a UM, essa hipótese acabou por ser abandonada. Por esse motivo, a UM acabaria por não renovar o acordo de prestação de serviços de apoio técnico especializado que vinha sendo assegurado à FDUM, desde a sua criação. Os dois factos verificados mostram que não é adequado a UM obter doações para a FDUM, bem como informar os doadores que podem optar entre doar directamente à UM ou doar à FDUM, mas que a entrega dos donativos à FDUM irá permitir uma maior flexibilidade na aplicação das doações. A maneira como são dadas a conhecer as duas formas de doar leva a que os doadores se convençam de que doar à FDUM é o mesmo que doar à UM, promovendo-se, assim, a entrega dos donativos a uma fundação com a qual a UM não tem qualquer relação jurídica e ficando esta na situação de não poder gerir e controlar os recursos financeiros destinados ao seu desenvolvimento.

Sintetizando o relatado, durante o processo de criação da fundação, a UM não analisou as implicações jurídicas nem avaliou os riscos envolvidos, com vista a salvaguardar os seus interesses e o seu prestígio. O modelo de fundação adoptado não permite à UM gerir, fiscalizar e controlar a FDUM, não podendo, assim, intervir na entrega de donativos a si destinados, para além de que, promove a entrega de donativos que são destinados ao seu desenvolvimento a uma fundação de direito privado com a qual não mantém qualquer relação jurídica. Todos estes aspectos elevam a incerteza e os riscos na gestão e aplicação dos donativos a si destinados.

5.2.3 Sugestões de auditoria

Caso a UM pretenda criar uma fundação para obter recursos financeiros, deve analisar criteriosamente os vários modelos de fundação possíveis, tendo em conta as suas necessidades e optar pelo modelo mais adequado e viável, com vista a assegurar a fiscalização e o controlo sobre a fundação a criar e, assim, salvaguardar os interesses da UM.

Parte VI: Comentários gerais

Anualmente, o Governo da RAEM canaliza avultados recursos para o ensino superior, com vista à formação de pessoas qualificadas para Macau e para que as instituições de ensino superior possam cumprir adequadamente a sua função no ensino, na investigação científica e na prestação de serviços à sociedade. Enquanto beneficiárias destes recursos financeiros as instituições de ensino superior devem ser transparentes e eficientes na aplicação dos dinheiros públicos. Devem ainda, com observância da lei e de acordo com as práticas de gestão geralmente aceites, criar regimes adequados e instituir processos prudentes de tomada de decisão com vista a assegurar o bom uso dos dinheiros públicos.

A UM é uma instituição pública de ensino, com receitas próprias, que incluem, entre outras, propinas, receitas por prestação de serviços de investigação e doações. As suas despesas de funcionamento, porém, são maioritariamente suportadas por dotações orçamentais anualmente concedidas pelo Governo, tendo atingido no ano económico de 2013, o valor de 1 204 768 165,97 patacas, o que representa mais de 85% das suas despesas totais, no valor de 1 407 929 286,21 patacas. Além das dotações orçamentais concedidas anualmente, o Governo da RAEM suportou directamente as despesas com a construção do novo *campus* da UM, na Ilha de Hengqin, cujo valor ascende a mais de 10,3 mil milhões de patacas¹⁹. A afectação dos recursos necessários à UM mostra que o Governo da RAEM confere grande importância a esta instituição de ensino superior no processo de desenvolvimento de Macau. A lei conferiu à UM autonomia na gestão financeira atentos os avultados dinheiros públicos necessários ao seu funcionamento corrente. Por este facto, a UM deve gerir os recursos públicos de forma rigorosa, eficaz e transparente. A UM, deve aplicar as boas práticas de gestão às múltiplas e diversificadas actividades, evitando, assim, dispendios desnecessários e riscos financeiros.

Os resultados da auditoria revelam que a UM, no que respeita à aplicação do erário público, contraria as práticas e os princípios da boa aplicação dos recursos públicos adoptados pelo Governo da RAEM. A aplicação eficiente do erário público não está apenas relacionada com a obtenção do melhor rendimento com o mínimo de recursos, mas, também, com os resultados alcançados e o impacto na sociedade. Além disso, independentemente da natureza pública ou privada das instituições, as mesmas, têm que assegurar a legalidade do seu funcionamento, bem como, garantir os seus interesses e prestígio. Entretanto, os resultados da auditoria realizada sobre o regime de atribuição de alojamento dos trabalhadores da UM, sobre a criação do Instituto de Investigação e sobre a criação da FDUM evidenciam que a UM deve analisar estas situações cuidadosamente por

¹⁹ Valor apurado com base na documentação facultada pelo Gabinete para o Desenvolvimento de Infra-estruturas sobre as despesas com a construção do novo *campus* da UM realizadas até 30/4/2014.

forma a tomar as medidas que se mostrem necessárias para colmatar os graves problemas encontrados.

Aplicação de recursos

O regime de atribuição de alojamento aos trabalhadores da UM, para além de prever a atribuição de alojamento a trabalhadores que desempenhem funções nos colégios residenciais, os quais estão dispensados do pagamento de renda, prevê também, a atribuição de alojamento a outros trabalhadores (docentes e administrativos), sem exigir dos mesmos responsabilidades ou obrigações adicionais. Para fazer face à actual situação de carência de oferta habitacional e à dificuldade dos cidadãos em adquirirem casa própria, o Governo da RAEM implementou uma política de habitação social, suportada pelo erário público, no sentido de apoiar os cidadãos mais carenciados. No entanto, quer a candidatura para atribuição de habitação económica ou social aos cidadãos, quer a candidatura para a atribuição de uma casa do Governo aos trabalhadores da Administração Pública impõem como condição que o candidato ou um membro do seu agregado familiar não possua casa própria. A exigência evidencia a prioridade e a preocupação do Governo da RAEM em aplicar dinheiros públicos de forma rigorosa e socialmente justa.

O Governo da RAEM despendeu avultadas verbas para executar o projecto do novo *campus* da UM, competindo a esta, enquanto entidade autónoma dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, gerir com sentido de responsabilidade os recursos colocados à sua disposição. Assim, a UM devia ter planeado as novas instalações de acordo com as suas reais necessidades de desenvolvimento, em obediência ao princípio da boa gestão de recursos públicos. No entanto, ao atribuir alojamento, como benefício, a trabalhadores com casa própria em Macau e sem estarem afectos aos colégios residenciais, a UM infringiu os princípios da boa aplicação dos recursos. Mais, se este regime de atribuição não prejudicar, a atribuição de alojamento aos trabalhadores sem casa própria em Macau, então, é de concluir que há um excesso de oferta e, ao mesmo tempo, uma atribuição injustificada. Embora goze de autonomia, a UM deve usar os dinheiros públicos em obediência aos supra referidos princípios, além de que, como entidade pública deve ser exemplo nas práticas de boa gestão não só à sociedade, mas, também, à população discente.

Apreciação jurídica

● **Competências legais**

O Conselho da Universidade, enquanto órgão colegial máximo da UM, deliberou criar o Instituto de Investigação na forma de companhia limitada com capital exclusivo da UM.

Porém, o Instituto veio a ser criado com a forma jurídica de “entidade privada não empresarial (pessoa colectiva)”, e por isso juridicamente independente da UM. Segundo os responsáveis por este processo, a deliberação do Conselho da Universidade foi na ocasião entendida como uma orientação geral com vista a criar um Instituto de Investigação em Zhuhai, sem nenhum tipo de exigência no que respeita à sua forma legal de criação. Importa aqui salientar, que a UM além de não ter cumprido a deliberação do Conselho da Universidade, não submeteu previamente a nova da forma de criação do Instituto ao Conselho da Universidade para deliberação. A UM apenas prestou esta informação ao Conselho da Universidade em 26/11/2014, na sequência da apresentação do relatório de observação pelo CA, em 2014.

As atribuições de qualquer pessoa colectiva de direito público ou de direito privado (com ou sem fins lucrativos) estão fixadas nos respectivos estatutos orgânicos, os quais prevêm que a prática de determinados actos são da competência de determinados órgãos e que só por eles podem ser praticados, sob pena padecerem, nomeadamente, do vício de incompetência. E situação exposta mostra que os responsáveis da UM desconhecem os procedimentos estatutários e legais.

● Protecção legal

A UM ocupa uma posição preponderante no ensino superior de Macau e, por isso, as suas responsabilidades são particularmente relevantes. Assim, a UM deve trabalhar com base em sistemas de gestão eficazes e quando se propõe constituir entidades suportadas pelo erário público ou que venham a usar o seu nome, deve, ainda, ser mais rigorosa, prevendo medidas de controlo viáveis e práticas para que a tutela e o público possam exercer a sua fiscalização, assegurando, assim, que os recursos públicos sejam bem aplicados e que a credibilidade da UM e o prestígio do Governo da RAEM sejam salvaguardados.

O Instituto de Investigação da UM em Zhuhai apresentou pedidos de subsídio para projectos de investigação a várias entidades do *Interior da China*, tendo obtido até ao presente, mais de 2 milhões de *renminbis*²⁰. Por sua vez, a FDUM, desde 2013, angariou 776 milhões de patacas²¹ em donativos. Contabilizando ainda outros investimentos e receitas, os activos líquidos da FDUM atingiram no final do ano, conforme demonstrações financeiras publicadas, o valor de 822 milhões de patacas²¹ em 2013. Atendendo ao elevado

²⁰ Valor apurado com base nos dados inscritos no mapa de informações sobre os projectos de investigação científica da UM realizados no instituto de investigação e nos dados recolhidos no *website* da Fundação Nacional para as Ciências Naturais.

²¹ Valor apurado com base nas demonstrações financeiras constantes da *University of Macau Development Foundation Newsletter*.

valor das doações e outros recursos financeiros obtidos e, por outro lado, aos potenciais interesses com a comercialização de resultados da investigação científica do Instituto de Investigação, a forma jurídica das duas instituições e os respectivos modelos de gestão devem ser objecto de uma análise criteriosa com vista à alteração do modelo jurídico actual.

Aquando da criação, quer do Instituto de Investigação, quer da FDUM, a UM não analisou cuidadosamente outras formas de criação e respectivas vantagens e desvantagens, tendo optado por formas jurídicas que não as vinculam juridicamente à UM. Em consequência, UM não tem cobertura legal para poder adoptar as medidas jurídicas e outras necessárias à salvaguarda dos seus interesses.

Não obstante a UM entender que o acordo que celebrou com o Instituto de Investigação, para assegurar, por via legal, o controlo e fiscalização por parte da UM sobre o Instituto, a verdade é que não estão devidamente salvaguardados a posição e os interesses da UM, e em caso de incumprimento do referido acordo a UM poderá que recorrer à via judicial, nomeadamente e sendo caso disso no que respeita a indemnizações. Acresce, ainda, que no caso do Instituto de Investigação, devido à sua localização geográfica, o ordenamento jurídico aplicável é o da RPC.

Caso tivesse cobertura legal a UM poderia participar nas duas instituições, nomeadamente no que se refere às suas competências, indigitação e nomeação de membros para os órgãos sociais e prever a obrigatoriedade da sua concordância no âmbito de determinadas matérias.

Concluindo, embora as duas instituições integrem na sua denominação o nome *Universidade de Macau* e assim se apresentem nas acções de obtenção de fundos e no relacionamento com entidades terceiras, na realidade, nem uma nem outra detém qualquer vínculo com a UM, por serem entidades juridicamente distintas.

O exposto mostra que a UM não acautelou os seus interesses em nenhum dos processos acima relatados ao aplicar dinheiros públicos numa instituição nova e ao autorizar o uso do seu nome. Os resultados da auditoria realçam que a UM, na tomada de decisão, tem que observar os princípios da legalidade e da transparência, e fazer uso das boas práticas administrativas, adoptando procedimentos rigorosos e adequados à salvaguarda dos seus interesses, designadamente, em matéria de controlo e fiscalização.

Parte VII: Resposta do sujeito a auditoria



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

(Tradução)

Resposta ao Relatório da Auditoria relativa ao Regime de Alojamento dos Trabalhadores da UM, à criação de um instituto de investigação em Zhuhai e aos preparativos para a criação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau

Tendo tomado conhecimento do Relatório em epígrafe, a Universidade de Macau (UM) vem por esta forma agradecer ao Comissariado da Auditoria (CA) a atenção prestada à nossa instituição. As observações e sugestões feitas nesse relatório são bem-vindas, pois fornecem uma referência valiosa para a futura implementação dos planos de actividades da UM. Em resposta às conclusões do relatório e às respectivas sugestões, no que diz respeito ao Regime de Alojamento dos Trabalhadores da UM, à criação de um instituto de investigação em Zhuhai e aos preparativos para a criação da Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau, cumpre-nos informar o seguinte:

1. Regime de Alojamento dos Trabalhadores da UM

Actualmente a UM, a fim de concretizar o seu plano de trabalho, está a promover várias iniciativas, nomeadamente a criação dos colégios residenciais, a internacionalização do Colégio de Honra, a implementação do novo modelo educacional composto por quatro componentes, o estabelecimento da base aberta de investigação científica, a criação de espaços comuns de aprendizagem, orientados para os alunos e a promoção do programa “professores-amigos”. A realização de todas estas iniciativas dependerá de um bom aproveitamento do novo campus. Neste sentido, o alojamento dos professores e



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

funcionários no campus não deve ser visto apenas como um tipo de benefício, mas, mais importante, como um incentivo para os professores e funcionários permanecerem no campus, tendo assim mais tempo de interação com os alunos. Além disso, a atribuição das residências é determinada pela necessidade da UM e pelo seu plano de desenvolvimento a longo prazo, como também fica sujeita à disponibilidade dos apartamentos no campus. Assim, tanto no que toca aos objectivos, como em termos efectivos, as residências para os trabalhadores da UM têm muitos aspectos diferentes em comparação com as residências para os trabalhadores da Administração Pública da RAEM. A esse respeito, o regime de alojamento aos trabalhadores da Administração Pública e as respectivas normas, criados como uma regalia para estes trabalhadores, não são adequados à UM na realização dos seus objectivos educacionais ou na satisfação das suas necessidades pedagógicas.

1.1 Fundamentos legais para a elaboração do regulamento e da norma relativos ao alojamento dos trabalhadores da UM

1.1.1 Lei n.º 1/2006, Regime Jurídico da Universidade de Macau

O regulamento e a norma em epígrafe foram elaborados pela UM ao abrigo do disposto nos artigos 7.º e 8.º da Lei n.º 1/2006, Regime Jurídico da Universidade de Macau. De acordo com o artigo 7.º desta Lei, a UM goza de autonomia académica, disciplinar, administrativa, financeira e patrimonial; de acordo com o n.º 3 do artigo 8.º, “a Universidade de Macau rege-se pela legislação aplicável às pessoas colectivas de direito público, designadamente: 1) O Código do Procedimento Administrativo, no que respeita à actividade de gestão pública, envolvendo o exercício de poderes de autoridade e a

2



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

gestão do domínio público; 2) O regime financeiro dos serviços e fundos autónomos; 3) O regime das despesas com obras e aquisição de bens e serviços; 4) O regime jurídico do contrato das empreitadas de obras públicas; 5) O regime das incompatibilidades de cargos públicos; 6) As leis do contencioso administrativo, quando estejam em causa actos e contratos de natureza administrativa”. Na verdade, esta disposição determina o seguinte: por um lado, a UM obriga-se a cumprir as leis e regimes previstos nas alíneas 1) a 6); por outro lado, no que toca aos restantes diplomas legais de direito público (tal como o regime dos benefícios) que não são referidos nessas alíneas, a UM pode optar, mediante procedimentos legais e em regulamento interno, pela sua aplicação, com as devidas adaptações, tendo em conta a necessidade de desenvolvimento da instituição e o objectivo de prossecução de excelência académica. Isto porque a UM, diferente de um órgão administrativo do Governo, é um instituto público que goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

1.1.2 Por outra via, a UM, no âmbito das competências conferidas pelo artigo 6.º do Regime Jurídico da UM, pelo artigo 53.º dos Estatutos da UM e pelo artigo 4.º do Estatuto do Pessoal da UM, elaborou o seu próprio regime de alojamento dos trabalhadores, tendo sido o respectivo regulamento e a norma aprovados pelo Conselho da Universidade e pelo reitor, respectivamente.

1.2 Critérios e motivos para a elaboração da política de alojamento dos trabalhadores

1.2.1 A política de alojamento dos trabalhadores da UM tem como pressuposto a



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

necessidade de desenvolvimento da instituição e o seu objectivo de alcançar excelência académica, tendo assim um objectivo diferente do da política de habitação do Governo da RAEM. De facto, esta política da UM não é contrária à política de habitação do Governo, nem simplesmente de natureza de benefício. Além disso, o facto de as residências terem sido construídas no campus da UM tem exactamente como propósito ajudar a promover o desenvolvimento da instituição. Desde modo, estas residências, cuja natureza é diferente da das habitações do Governo, podem somente servir para alojamento de professores e funcionários para alcançar o objectivo da UM e não têm quaisquer outras finalidades. A UM, apesar de ter a autonomia financeira e patrimonial e a faculdade de dispor do seu património nos termos da legislação aplicável, tem vindo a ser rigorosa na utilização do dinheiro público, tendo sempre como orientação o seu rumo de desenvolvimento e filosofia educacional. A esta luz, a UM vem esclarecer os critérios e motivos da elaboração da sua política de alojamento dos trabalhadores, nos seguintes termos:

Podem ser atribuídas residências da UM aos trabalhadores qualificados, referidos no n.º 1 do artigo 8.º da Secção 2 do Capítulo 7.º dos *Regulations of the Personnel Affairs of the UM*. Tendo em conta os apartamentos disponíveis e a pontuação dos candidatos, atribuída conforme a tabela 3.1 do Capítulo III das *Rules of the Personnel Affairs of the UM*, será decida uma ordem prioritária dos candidatos na selecção das unidades residenciais.

Na determinação dos critérios acima referidos, a UM tomou em consideração os



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

seguintes aspectos:

a) O modelo educacional “quatro em um”, formulado pela UM e reconhecido, em diversas ocasiões, pelo Chanceler, pelos departamentos governamentais competentes e pelos sectores industrial e profissional, tem a educação comunitária e a educação entre alunos como uma das componentes fulcrais. Naquela altura, a construção das residências dos professores e estudantes, edificadas em articulação com este tipo de educação, seria concluída em breve, pelo que a UM efectuou uma revisão do respectivo regulamento e norma, no sentido de estimular os professores e funcionários a residirem no campus, aumentando a sua interacção com os alunos e promovendo, com eficácia, a educação comunitária e entre alunos.

b) O fornecimento de alojamento no campus aos trabalhadores favorece a atracção de profissionais qualificados, melhorando as condições da UM no recrutamento e na retenção do pessoal de excelência.

c) Foi introduzido, na atribuição de residências, um sistema de pontuação, que tem como factor de ponderação principal a categoria profissional, tomando também em consideração as necessidades dos trabalhadores (por exemplo, o número de membros do agregado familiar é um factor para aumentar a pontuação).

d) Resumindo o acima exposto, o regime de alojamento da UM visa alcançar os objectivos pedagógicos e não é um benefício social. Sendo uma instituição que funciona de acordo com as regras e padrões internacionais, a UM tem de ter um regime de



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

alojamento que seja harmonioso com a prática das instituições de ensino superior internacionais, no que diz respeito à distribuição das unidades habitacionais aos trabalhadores. Além disso, a elaboração deste regime passou por várias rondas de consultas e discussões detalhadas na nossa instituição, quer abertas a todo o pessoal, quer realizadas em grupos, tendo sido levados em conta diversos factores e necessidades. Foram realizadas quatro reuniões internas gerais (*town hall meetings*) para debater a matéria da revisão do respectivo regime e auscultar opinião dos trabalhadores, tendo sido convidado todo o pessoal para estas reuniões.

1.2.2 É de mencionar ainda que, no processo de candidatura e de distribuição do alojamento aos trabalhadores, nunca se verificou a situação em que um candidato, sem apartamento em Macau, viu o seu pedido indeferido porque os apartamentos disponíveis da UM foram distribuídos a outros candidatos que tenham casa em Macau.

1.2.3 Mais se informa que o Comissariado Contra a Corrupção (CCAC) da RAEM examinou, em 2013, os assuntos relacionados com a política de alojamento dos trabalhadores da UM. Analisados os fundamentos e informações apresentados pela nossa instituição, o CCAC concluiu, no seu relatório de actividades de 2013, que não se verificou, no actual regime de alojamento da UM, qualquer desvio em relação à sua direcção de desenvolvimento ou à respectiva filosofia educacional, tendo este caso sido arquivado.



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

1.3 Publicação do Regulamento relativo ao Regime de Alojamento dos Trabalhadores da UM

Em cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 44.º dos Estatutos da UM, aprovados pela Ordem Executiva n.º 14/2006, e no n.º 5 do artigo 4.º do Estatuto do Pessoal da UM, aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 112/2006, e alterado pelos Despachos do Chefe do Executivo n.ºs 88/2012 e 429/2009, a UM publica por aviso, no Boletim Oficial da RAEM, todos os regulamentos internos que produzam efeitos externos. Por outro lado, de acordo com o Regime Jurídico da UM, o regime de direito laboral privado é aplicável ao pessoal da UM. De facto, o regulamento referido em epígrafe produz efeitos apenas sobre o pessoal da UM, sem efeitos externos sobre os funcionários da Administração Pública ou os outros cidadãos da RAEM. Por esta razão, o regulamento interno do regime de alojamento dos trabalhadores não faz parte dos regulamentos previstos nas disposições acima referidas, e consequentemente não são objecto de publicação no Boletim Oficial. Não obstante, a UM publicou o respectivo regulamento e norma na rede interna (*intranet*) da instituição.

1.4 A Aplicabilidade do Decreto-Lei n.º 31/96/M e do Despacho n.º 42/GM/96 à UM e ao seu Pessoal

Nos termos do disposto nos Estatutos da UM e no Regime Jurídico da UM, aprovado pela Lei n.º 1/2006, a UM é um organismo autónomo e entidade de direito público que goza de autonomia financeira e patrimonial. Sendo uma instituição de ensino superior, a UM dedica-se, como sua missão principal, à promoção do ensino e da investigação, bem como à difusão da cultura, da ciência e tecnologia.



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

A UM goza de autonomia académica e disciplinar e exerce a autonomia administrativa no quadro da legislação aplicável. Goza também de autonomia financeira e patrimonial, podendo dispor do seu património, nos termos da legislação aplicável.

A autonomia da UM fica sujeita, porém, a alguns limites e condições, particularmente aos impostos através das respectivas competências e do regime de tutela. A título de exemplo, a UM tem como entidade tutelar o Chefe do Executivo, que exerce os seus poderes nos termos do disposto na Lei 1/2006 e nas outras leis aplicáveis bem como nos Estatutos da UM.

A UM rege-se pelo seu Regime Jurídico, pelos seus Estatutos e pelos regulamentos internos supra mencionados. Os respectivos Estatutos e regulamentos são elaborados conforme as disposições legais, pela UM, para regulamentar a sua gestão e operação. Nos termos do disposto no artigo 8.º do Regime Jurídico da UM, a instituição rege-se também pela legislação aplicável às entidades de direito público, nomeadamente o Código do Procedimento Administrativo e o regime das incompatibilidades de cargos públicos.

No que diz respeito ao regime do pessoal, está previsto no Regime Jurídico da UM que a relação entre a UM e o seu pessoal se rege pelo regime de direito laboral privado. Para além disso, tal Regime confere à UM o poder de elaborar o seu Estatuto do Pessoal, o qual foi aprovado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 112/2006, e alterado pelos Despachos do Chefe do Executivo n.ºs 88/2012 e 429/2009.



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

No que respeita às limitações a que o Estatuto do Pessoal da UM se sujeita, o Regime Jurídico da UM prevê que as remunerações do pessoal da UM ficam sujeitas ao limite máximo de remunerações fixado para os trabalhadores da Administração Pública, com excepção das remunerações do reitor, dos vice-reitores e dos professores catedráticos de mérito; que as remunerações do reitor e dos vice-reitores são decididas pelo Chefe do Executivo, sendo as dos professores catedráticos decididas pelo Conselho da Universidade.

Sendo o acima referido a única limitação estabelecida pelo Regime Jurídico da UM, relativa ao Estatuto do Pessoal da UM, o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau não impõe limitação ou restrição, em qualquer outro aspecto, à autonomia de elaboração do Estatuto do Pessoal da UM, salvo nos casos excepcionais previstos na lei.

Em resumo do acima exposto, a UM goza da autonomia em elaborar o seu Estatuto do Pessoal, regulamentos e normas. Além disso, como o regime de direito laboral privado é aplicável ao pessoal da UM nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do Regime Jurídico da UM, a relação laboral entre a UM e os seus trabalhadores é regulamentada pela Lei n.º 7/2008, Lei das Relações de Trabalho. A UM pode definir outras condições de trabalho para o seu pessoal, nos termos da Lei das Relações de Trabalho e em conformidade com os seus regulamentos e normas internos. Por isso, diferente dos funcionários públicos do governo da RAEM, o pessoal da UM rege-se pelos diplomas legais elaborados pela UM, com vista a satisfazer a sua necessidade de desenvolvimento e alcançar o objectivo de



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

excelência académica, fazendo com que estes diplomas não sejam iguais aos aplicáveis aos funcionários públicos do governo da RAEM. Uma vez definida a política de alojamento dos trabalhadores da UM, tendo em conta a necessidade e o objectivo supra mencionados, o Decreto-Lei n.º 31/96/M e o Despacho n.º 42/GM/96 deixaram de se aplicar directamente à UM e ao seu pessoal.

Porém, a UM tem, de facto, a obrigação de cooperar, em determinados aspectos, com a política do governo da RAEM: nos termos do artigo 9.º dos Estatutos da UM, “a UM desenvolve a sua acção em conformidade com a política de educação, ciência e cultura definida para a RAEM e disponibiliza-se para colaborar na sua formulação e desenvolvimento.”

2. UMacau Zhuhai Research Institute

Em relação às recomendações feitas no parágrafo 4.2.3 do relatório da auditoria, a UM inteirou-se das opiniões do CA e está de acordo com o relatório quando este apontou para eventuais aspectos inadequados na criação deste instituto. Em ordem a resguardar os interesses da UM, a nossa instituição reforçou as medidas de controlo e de fiscalização que assentam nos seguintes aspectos:

2.1 A UM celebrou, a 1 de Dezembro de 2014, um novo acordo com este instituto para assegurar, por via legal, o controlo e fiscalização por parte da UM sobre o *UMacau Zhuhai Research Institute*.



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

2.2 A UM deu a conhecer o processo de estabelecimento, a estrutura executiva e as medidas de controlo e de fiscalização do *UMacau Zhuhai Research Institute*, na sessão plenária do Conselho da Universidade que não expressou qualquer opinião contra os assuntos comunicados.

Além disso, as valiosas recomendações feitas pelo CA serão factores importantes a ter em conta na criação de instituições semelhantes.

3. Fundação para o Desenvolvimento da Universidade de Macau

Em relação às recomendações feitas no parágrafo 5.2.3 do relatório da auditoria, a UM está aberta às soluções de “a UM, enquanto fundadora, criar uma fundação nos termos do Código Civil” e de “criar uma fundação através da legislação, com modelo de organismo autónomo”. Simultaneamente a UM vai estudar outras soluções viáveis.

Além disso, o CA indicou no relatório que o actual modelo de organização, os procedimentos de operação e a metodologia de eleição de membros da Fundação poderão causar problemas à sua gestão no futuro, pois dada a ausência de vínculo entre a UM e a Fundação, legalmente estipulado, quando houver alteração na direcção da UM ou da Fundação, a UM poderá enfrentar o risco de ver o seu interesse prejudicado. A UM concorda com esta análise feita pelo CA. Todavia, felizmente, até ao presente, os direitos e interesses da UM nunca sofreram qualquer prejuízo; pelo contrário, graças ao trabalho da Fundação, ao longo dos últimos anos foram recebidas generosas doações feitas por diversos indivíduos e instituições.



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

A UM irá apresentar as respectivas sugestões ao Conselho da Universidade e ao Conselho de Curadores da Fundação e propor uma examinação global dos Estatutos da Fundação. Cremos que o Conselho da UM, depois de fazer uma análise criteriosa do assunto, tomará medidas para aperfeiçoar o enquadramento legal da Fundação, tendo como objectivo encontrar uma solução adequada para defender os interesses da UM.

Grata com a análise minuciosa sobre o modelo de governo da Fundação, feita pelo CA, a UM está consciente de que as futuras alterações na direcção da UM e da Fundação poderão trazer questões polémicas à UM. Por isso, as recomendações preciosas, dadas pelo CA, para salvaguardar os interesses da UM, serão muito úteis para o futuro modelo de governo e o rumo de desenvolvimento da UM e da Fundação.

O Reitor

Wei Zhao

aos 27 de Janeiro de 2015

Anexo

**Valores do subsídio de residência recebido pelos trabalhadores
da Universidade de Macau**

Subsídio de residência ^{Nota 1}		Valores ^{Nota 2} (MOP)
Grupo 1	Índice salarial superior a 900	5 600
Grupo 2	Índice salarial entre 700 e 900	4 200
Grupo 3	Índice salarial inferior a 700	2 500

Fonte: Universidade de Macau

Nota 1: Conforme o artigo 39.º do Estatuto de Pessoal da Universidade de Macau, os trabalhadores da Universidade de Macau têm direito a um subsídio de residência.

Nota 2: Conforme o número 1 do artigo 18.º da Secção IV (Outros benefícios) do Capítulo VII (Benefícios) do Regulamento de Gestão do Pessoal da UM, os trabalhadores têm direito a um subsídio de residência mensal, no valor disposto no número 7.2 (“Valores fixados para diferentes subsídios”) do mesmo regulamento, cujo mapa de valores é o acima reproduzido. De acordo com o número 3 do mesmo artigo acima referido, o período máximo em que os trabalhadores dos grupos 1 e 2 recebem o subsídio de residência nos valores próprios dos respectivos grupos é de 20 anos, após o qual passam a recebê-lo no valor fixado para o grupo 3.

