

Autonomia Universitária

Decreto-Lei N.º 252/97, de 26 de Setembro

1. A lei da autonomia das universidades carece de importantes desenvolvimentos no que respeita às múltiplas dimensões em que se desdobra o princípio da autonomia financeira das universidades, princípio esse que tem dimensão constitucional.
Com efeito, nos termos do n.º 2 do artigo 76.º da Constituição, é reconhecida às universidades, nos termos da lei, autonomia administrativa e financeira.
A densificação infraconstitucional daquele princípio foi feita pela lei da autonomia das universidades em termos que se podem sintetizar da seguinte forma:
Autonomia de normação estatutária, com limitação da recusa de homologação dos estatutos pelo membro do Governo com tutela sobre o sector da educação à inobservância da lei;
Reserva de estatuto em matéria de definição da sua organização interna nos planos administrativo e financeiro;
Autonomia administrativa e financeira reforçada em relação aos demais fundos e serviços autónomos, traduzida, nomeadamente, na dispensa genérica de visto do Tribunal de Contas, salvo nos casos de recrutamento de pessoal com vínculo à função pública, no poder de dispor do seu património, no poder de gerir livremente as verbas anuais que lhes são atribuídas nos orçamentos do Estado, na capacidade de transferir verbas entre as diferentes rubricas e capítulos orçamentais e de alterar rubricas do respectivo orçamento privativo, na capacidade de elaborar, no decurso do ano económico, orçamentos suplementares destinados a reforçar verbas inscritas no orçamento privativo, no poder de elaborar os seus programas de investimento plurianuais, no poder de arrendar directamente edifícios indispensáveis ao seu funcionamento e na capacidade para obter receitas próprias e de as gerir através de orçamentos privativos, conforme critérios por si estabelecidos, nas quais se incluem, entre outras, as dotações concedidas pelo Estado, as receitas provenientes do pagamento de propinas, os juros de contas de depósito, os saldos da conta de gerência de anos anteriores, o produto de taxas, emolumentos, multas e penalidades e o produto de empréstimos.
2. Porém, apesar da ampla abertura a um regime reforçado de autonomia administrativa e financeira constante da lei da autonomia das universidades, a verdade é que, por força da sua natureza jurídica (pessoas colectivas de direito público), as universidades são encaradas pelo nosso direito financeiro e orçamental como meros «fundos e serviços autónomos» e tratadas como tal pela lei de bases da contabilidade pública, pelo regime da administração financeira do Estado e pelos sucessivos diplomas de execução orçamental, sem especialidades de relevo ditadas pela sua natureza e pela consagração constitucional da sua autonomia.
Desta forma, a falta de desenvolvimento legislativo da lei da autonomia das universidades, desenvolvimento esse que ela própria previa, mormente no plano da repartição pelas diferentes instituições da dotação global que em cada ano o Estado fixar para o ensino superior, conjugada com a sujeição das universidades ao regime jurídico-financeiro dos «fundos e serviços autónomos», conduziu a uma situação de bloqueamento da gestão financeira das universidades, que, por força das especificidades que lhes são reconhecidas pela Constituição e pela lei da autonomia das universidades, carecem de soluções próprias que, sem pôr em causa a política orçamental, cuja definição compete à Assembleia da República, sob proposta do Governo, permitam àquelas instituições a prossecução plena dos fins que constitucional e legalmente lhe estão atribuídos.
3. A construção de uma solução própria em matéria de gestão financeira das universidades passa, no entender do Governo, pelo desenvolvimento e aprofundamento da lei da autonomia das universidades, na vertente financeira, e dentro dos amplos espaços de regulação por ela abertos ao legislador.
Esse desenvolvimento implica dois tipos de tarefas distintas, que o Governo entende dever separar, embora seja inegável a sua interligação: o financiamento do ensino superior e a gestão financeira das universidades.
O presente diploma lida apenas com a segunda vertente assinalada, uma vez que, por opção política do Governo, deve ser a Assembleia da República, que detém o primado da competência legislativa em matéria orçamental, a legislar em sede de financiamento do ensino superior público.
Nessa medida e por essa razão, o presente diploma limita o seu «raio de acção» à definição e clarificação de um conjunto de medidas, condizentes com a proposta de lei de financiamento do ensino superior, mas que têm em vista aprofundar e reforçar a autonomia financeira das universidades, no plano da gestão de pessoal, no plano da gestão orçamental e no plano da gestão patrimonial.
4. Assim, revestindo as universidades a natureza jurídico-financeira de «fundos e serviços autónomos», na medida em que o seu financiamento depende fundamentalmente de transferências do Orçamento do Estado, o presente diploma consagra um conjunto de regras especiais, baseado no princípio

constitucional da autonomia financeira das universidades, tal como foi densificado pela lei da autonomia das universidades, não consentindo extensão a qualquer outra instituição que não as universidades, nem constituindo precedente para a futura reformulação do regime jurídico-financeiro de qualquer outra instituição cuja autonomia não esteja na Constituição, dentro ou fora do sistema de ensino.

5. Foi ouvido o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas.

Foram ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Assim:

No desenvolvimento da Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro, e nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

CAPÍTULO I Disposições gerais

Artigo 1.º Objecto e finalidade

O presente diploma visa disciplinar e desenvolver o exercício da autonomia administrativa e financeira das universidades, tal como se encontra consagrado na lei da autonomia das universidades.

Artigo 2.º Relações com a lei geral

As normas constantes do presente diploma constituem direito especial e, como tal, prevalecem sobre as normas gerais em sentido contrário.

CAPÍTULO II Gestão de pessoal

Artigo 3.º Dotações de pessoal docente

1. Por despacho do ministro da tutela, ouvido o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e tendo em conta os critérios estabelecidos na lei, serão fixadas para cada ano lectivo as dotações de pessoal docente financiadas por verbas do Orçamento do Estado.
2. A verba do Orçamento do Estado a afectar ao recrutamento de pessoal docente para as universidades não pode exceder a que resultar da aplicação do despacho a que se refere o número anterior.
3. As universidades cujos efectivos sejam inferiores à dotação fixada nos termos dos números anteriores podem admitir pessoal docente até atingirem aquela dotação.
4. As admissões de pessoal docente referidas no número anterior ficam condicionadas à existência de cobertura orçamental e não poderão efectuar-se antes de esgotadas as possibilidades de preenchimento dos cargos por qualquer das formas previstas no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 192/85, de 24 de Junho.

Artigo 4.º Dotações de pessoal de investigação

1. Por despacho do ministro da tutela, ouvido o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e tendo em conta os critérios estabelecidos na lei, serão fixadas para cada ano lectivo as dotações de pessoal de investigação financiadas por verbas do Orçamento do Estado.
2. A verba do Orçamento do Estado a afectar ao recrutamento de pessoal de investigação para as universidades não pode exceder a que resultar da aplicação do despacho a que se refere o número anterior.
3. As universidades cujos efectivos sejam inferiores à dotação fixada nos termos dos números anteriores podem admitir pessoal de investigação até atingirem aquela dotação.
4. As admissões de pessoal de investigação referidas no número anterior só poderão ser efectuadas depois de esgotados os mecanismos de mobilidade e reafecção de pessoal na função pública e ficam condicionadas à existência de cobertura orçamental.

Artigo 5.º
Dotações de pessoal não docente

1. Por despacho do ministro da tutela, ouvido o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e tendo em conta os critérios estabelecidos na lei, serão g fixadas para cada ano lectivo as dotações de pessoal c não docente financiadas por verbas do Orçamento do Estado.
2. A verba do Orçamento do Estado a afectar ao recrutamento de pessoal não docente para as universidades não pode exceder a que resultar da aplicação c do despacho a que se refere o número anterior.
3. As universidades cujos efectivos sejam inferiores à dotação fixada nos termos dos números anteriores podem admitir pessoal não docente até atingirem aquela dotação.
4. As admissões de pessoal não docente previstas nos números anteriores só poderão ser efectuadas depois de esgotados os mecanismos de mobilidade e reafecção de pessoal na função pública e ficam condicionadas à existência de cobertura orçamental.

Artigo 6.º
Contratos de trabalho a termo

1. As universidades podem celebrar contratos de trabalho a termo desde que estas contratações não visem satisfazer necessidades permanentes dos serviços.
2. Os encargos decorrentes da celebração, ao abrigo do disposto no presente artigo, de contratos de trabalho a termo não podem ser suportados por verbas provenientes de transferências do Orçamento do Estado.
3. As contratações previstas no presente artigo estão isentas de quaisquer formalidades, exceptuada a observância do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, e a submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
4. Os contratos de trabalho a termo celebrados ao abrigo do disposto no presente artigo não conferem em caso algum ao trabalhador a qualidade de agente administrativo.
5. A duração dos contratos de trabalho a termo ocasionados pelo desenvolvimento de projectos não inseridos nas actividades normais dos serviços pode ser idêntica à destes projectos.

Artigo 7.º
Quadros de pessoal

1. Face à evolução do número de alunos e à sua distribuição pelos diferentes cursos, pode o número de unidades fixado nos quadros de pessoal docente, de investigação e não docente de cada instituição universitária ser objecto de actualização bianual, por despacho do Ministro da Educação, com integral observância do disposto nos artigos 3.º, 4.º e 5.º do presente diploma.
2. O despacho referido no número anterior poderá conter regras sobre a afectação das vagas adicionais pelas diversas categorias de pessoal docente, de investigação e não docente.

CAPÍTULO III
Gestão orçamental

Artigo 8.º
Receitas

1. Com excepção das dotações transferidas do Orçamento do Estado, das receitas provenientes do pagamento de propinas pela formação inicial e dos saldos das contas de gerência provenientes das dotações concedidas pelo Orçamento do Estado, podem as universidades depositar em qualquer instituição bancária todas as demais receitas que arrecadem e geri-las anualmente através dos respectivos orçamentos privativos, conforme critérios por si estabelecidos.
2. O Governo, através do Ministro das Finanças, celebrará um protocolo com o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas no qual se regulamentarão os termos em que ficará disponibilizado para as universidades o produto do pagamento de propinas pela formação inicial.

Artigo 9.º
Saldos de gerência

1. Não são aplicáveis às universidades as disposições legais que prescrevem a obrigatoriedade de reposição nos cofres do Estado dos saldos de gerência provenientes das dotações concedidas pelo Orçamento do Estado.

2. Não carece de autorização tutelar a utilização pelas universidades dos saldos de gerência provenientes de dotações transferidas do Orçamento do Estado.
3. Não carecem de autorização tutelar as alterações efectuadas nos orçamentos privativos das universidades que se traduzem em aplicação de saldos de gerência.

Artigo
10.º Seguros

As universidades podem efectuar, desde que cobertos por receitas próprias, seguros de bens móveis e imóveis e também de doença e de risco dos seus funcionários e agentes que se desloquem, em serviço, ao estrangeiro ou de individualidades estrangeiras que, com carácter transitório, nelas prestem qualquer tipo de funções.

Artigo 11.º
Despesas em moeda estrangeira

As despesas em moeda estrangeira das universidades poderão ser liquidadas directamente, mediante recurso aos serviços bancários por estas considerados mais apropriados e eficientes.

Artigo 12.º
Auditorias

1. Com o objectivo de avaliar a boa gestão financeira, as universidades deverão promover pelo menos de dois em dois anos auditorias externas, a realizar por empresas de auditoria de reconhecido mérito, por si contratadas para o efeito.
2. Os relatórios das auditorias referidas no número anterior deverão ser remetidos ao Ministro das Finanças e ao Ministro da Educação.

CAPÍTULO IV
Gestão patrimonial

Artigo 13.º
Património das universidades

1. Integram o património de cada universidade os imóveis por estas adquiridos ou construídos, mesmo que em terrenos pertencentes ao Estado, após a entrada em vigor da Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro.
2. São transferidos para o património das universidades os imóveis do domínio privado do Estado que, nos termos legais, lhes tenham sido cedidos ou entregues e que se encontrem efectivamente afectos ao desempenho das suas atribuições e competências.
3. Para efeitos do disposto no número anterior, deverá ser elaborada, para cada universidade, uma listagem dos imóveis que reúnam as condições nele previstas, a qual será sujeita a aprovação, por despacho conjunto, dos Ministros das Finanças e da Educação.

Artigo 14.º
Registo

O disposto no n.º 1 bem como o despacho referido no n.º 3 do artigo anterior constitui título bastante para o registo do direito de propriedade dos imóveis neles referidos a favor de cada universidade.

Artigo 15.º
Aquisição, alienação e reafecção de imóveis

1. Do total das receitas obtidas com a alienação dos imóveis do património das universidades, quando legalmente autorizada, 50% constituirão receita do Estado, devendo o remanescente ser utilizado para despesas com a construção ou aquisição de imóveis que integrarão o património de cada universidade ou no investimento em bens de equipamento.
2. No caso de reafecção de imóveis do património do Estado afectos às universidades, o valor que lhes for atribuído é destinado a despesas com a construção ou aquisição de imóveis que integrarão o património de cada universidade ou no investimento em bens de equipamento.

Artigo 16.º
Reversão

Os imóveis transferidos para o património das universidades ao abrigo do disposto no presente capítulo reverterem para o património do Estado quando deixarem de ser utilizados para o desempenho das suas atribuições e competências.

Artigo 17.º
Âmbito

O disposto no presente capítulo não se aplica aos imóveis integrados no domínio público do Estado ou que façam parte do património histórico ou arquitectónico nacional.

CAPÍTULO V
Disposições finais e transitórias

Artigo 18.º
Norma revogatória

É revogado o Decreto-Lei n.º 27/91, de 11 de Janeiro.

Artigo 19.º
Disposição transitória

1. Para o ano lectivo de 1997-1998, os critérios a que se refere o n.º 1 do artigo 3.º do presente diploma são os constantes do n.º 7 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril.
2. Para o ano lectivo de 1997-1998, os critérios a que se referem os n.ºs 1 dos artigos 4.º e 5.º do presente diploma são os constantes do n.º 7 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril, que será aplicável com as necessárias adaptações.
3. Para uso exclusivo dos respectivos órgãos, as universidades deverão promover, até ao final do 1.º semestre de 1998, a realização de uma auditoria externa relativa ao exercício de 1997.
4. Para efeitos do disposto no artigo 12.º do presente diploma, as universidades deverão promover, até ao final do 1.º semestre de 1999, a realização de uma auditoria externa relativa ao exercício de 1998, cujos relatórios deverão ser remetidos ao Ministro das Finanças e ao Ministro da Educação.

Artigo 20.º
Regiões Autónomas

A aplicação dos artigos 13.º a 17.º do presente diploma nas Regiões Autónomas faz-se por decreto legislativo regional.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 24 de Julho de 1997. - António Manuel de Oliveira Guterres - Mário Fernando de Campos Pinto - Artur Aurélio Teixeira Rodrigues Consolado - António Luciano Pacheco de Sousa Franco - Alfredo Jorge Silva - José Mariano Rebelo Pires Gago - Jorge Paulo Sacadura Almeida Coelho.

Promulgado em 4 de Setembro de 1997.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 10 de Setembro de 1997.

O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres.