

Por um regime de autonomia reforçada das instituições de ensino superior

Contributos para um reforço da autonomia financeira, orçamental e patrimonial

Notas prévias

Desde a revisão constitucional de 1982, a Constituição da República Portuguesa consagra explicitamente a **autonomia universitária**. Na sua redação atual, dispõe o n.º 2 do artigo 76.º da Constituição:

As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino.

Numa primeira fase, a Lei da Autonomia das Universidades¹ e o Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico², e numa segunda fase, o RJES densificaram o sentido desta garantia constitucional, alargando-a a todas as instituições de ensino superior. O RJES introduziu uma alteração significativa na ordenação do sistema, permitindo que as IES, em algumas condições económicas e financeiras, pudessem adotar um regime de autonomia aprofundada – o regime fundacional.

Com a crise financeira internacional e a intervenção da “Troica”³, a partir de maio de 2011, sucessivas medidas legislativas reduziram a autonomia de todas as instituições de ensino superior. O regime fundacional foi seriamente afetado e verificou-se uma redução das diferenças entre os dois tipos de regime. Mantêm-se, apesar de tudo, nas IES que adotaram o regime fundacional, níveis significativos de autonomia na gestão patrimonial e de recursos humanos que importa salvaguardar e expandir.

As restrições à autonomia das instituições de ensino superior operaram-se por duas vias:

- (1) A não aplicação do RJES e a não regulamentação de parte do seu articulado. Desde logo, o **artigo 185.º** no qual se previa uma avaliação da sua aplicação cinco anos após a entrada em vigor do diploma⁴; em muitos outros artigos continua a falta a regulamentação, como por exemplo, o **artigo 107.º**, no qual se previa a aprovação de um decreto-lei para definir o regime de remuneração dos titulares dos órgãos de governo e de gestão das IES, que nunca foi aprovado, apesar de em 2021 o Tribunal de Contas ter instado o Governo a regulamentar esta matéria⁵, sem qualquer resultado até ao momento; ou ainda os **artigos 120.º e 121.º**, relativos à fixação dos quadros de pessoal e dos limites à nomeação e

¹ Lei n.º 108/88, de 24 de setembro.

² Lei 54/90, de 5 de setembro.

³ Programa de Assistência Económica e Financeira celebrado com a União Europeia e com o Fundo Monetário Internacional.

⁴ Ou seja, em 2012, dado que o RJES entrou em vigor em 2007.

⁵ Relatório de Auditoria n.º 2/2021 — 2.ª Secção do Tribunal de Contas. Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2021/rel002-2021-2s.pdf>.

contratação de docentes, investigadores e técnicos, que nunca foram regulamentados e que poderiam ser revogados.

- (2) Através da introdução de alterações ou de limitações ao RJIES, através de diferentes diplomas legais, como o Código dos Contratos Públicos⁶, o Orçamento do Estado, a Lei de Enquadramento Orçamental,⁷ o Decreto-Lei de Execução Orçamental⁸, o Regime Jurídico dos Graus e Diplomas do Ensino Superior⁹, entre outros.

As consequências mais gravosas da falta de autonomia nos planos financeiro, orçamental e de contratação pública traduzem-se em burocracia e demora nos procedimentos, que retiram capacidade competitiva às instituições nos contextos internacionais, provocam aumento das despesas no campo da investigação e geram enormes dificuldades de atrair e fixar recursos humanos (docentes, investigadores e pessoal técnico e qualificado, e.g. nas áreas da Informática e do Direito).

Por exemplo, as regras de contratação pública quando aplicadas aos projetos de investigação impedem que cada investigador/projeto decida no momento a despesa que efetua, impondo uma agregação da despesa de vários investigadores/projetos, provocando enormes demoras e entraves à execução da despesa em investigação. Na contratação de bens e serviços neste âmbito, é de todo impossível programar ou planejar determinadas despesas a realizar. Facilmente se compreende que um projeto que se inicia com determinada linha de orientação possa, a determinado momento, sofrer uma alteração que obrigue a reprogramar o plano de aquisições. As atuais regras de contratação pública podem, assim, dificultar a atividade de investigação e colocar problemas de elegibilidade de despesa em projetos financiados.

Propostas para repor e aprofundar a autonomia das IES

O processo de revisão do RJIES deverá recuperar o espírito inicial de aprofundamento e alargamento da autonomia consagrada na Constituição, revertendo as medidas da “Troica”, melhorando a redação de alguns artigos do RJIES e repondo a autonomia inicialmente prevista pelo legislador. De facto, as restrições impostas foram justificadas apenas num cenário de crise e de assistência económico-financeira. Contudo, em regra, o disposto no RJIES deve prevalecer contra legislação normal ou especial em sentido contrário.

Considerando que a aprovação das alterações ao RJIES que estão agora em preparação ocorrerá apenas em final de 2024, importa desde já reverter algumas medidas restritivas adotadas em outros diplomas designadamente na legislação orçamental e no Código dos Contratos Públicos, através da inclusão na Lei do Orçamento do Estado para 2024 de uma alteração a vários artigos do RJIES, respeitantes à reposição ou aprofundamento da autonomia.

1 – Exclusão do perímetro orçamental: este foi um dos objetivos principais da instituição do regime fundacional no RJIES, aplicado às IES cujas receitas próprias consolidadas superassem as dotações públicas. A partir de 2011, na Lei de Enquadramento Orçamental foi inscrito o princípio de atribuição ao Eurostat e ao INE a competência para definição de critérios e classificação das

⁶ Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

⁷ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

⁸ Decreto-Lei n.º 10/2023, de 8 de fevereiro.

⁹ Alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 65/2018, de 16 de agosto.

instituições integrantes do perímetro orçamental¹⁰. Tendo o Eurostat e o INE promovido uma alteração, nos critérios de classificação do conceito de receita pública¹¹, as IES reintegraram a lista das instituições incluídas no perímetro orçamental como entidades públicas reclassificadas.

Admitindo-se ser enorme a dificuldade de uma alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, propõe-se que, pelo menos às IES que têm estatuto fundacional bem como as que cumpram critérios plurianuais relacionados com a angariação de receitas próprias consolidadas em valor superior ao das dotações públicas do OE provenientes de receitas de impostos, sejam aplicadas regras especiais de gestão financeira, orçamental, patrimonial e de contratação. No caso das IES, o principal argumento que justifica um regime excecional reside no fato de operarem num contexto de competição internacional, estando o seu desenvolvimento limitado pela aplicação de normas altamente restritivas, que não têm paralelo nos regimes a que estão sujeitos os seus concorrentes diretos a nível internacional. A favor desta proposta, concorre ainda o facto de as IES apresentarem publicamente relatórios e contas, no geral, contas equilibradas e sustentadas na capacidade de angariarem recursos financeiros próprios obtidos de forma competitiva.

2 – Alterações ao RJIES através da Lei do Orçamento de 2024: a aprovação das alterações ao RJIES, que estão agora em preparação, ocorrerá apenas em final de 2024. Propõe-se assim a possibilidade de reversão de algumas das medidas restritivas adotadas em outros diplomas designadamente no Orçamento do Estado e no Código dos Contratos Públicos, através da inclusão, na lei que aprove o Orçamento do Estado para 2024, de alterações a vários artigos do RJIES, respeitantes à reposição ou aprofundamento da autonomia, nas matérias relativas à autonomia financeira e orçamental, na utilização dos saldos, nos limites à contratação de pessoal e na delegação de competências.

Autonomia financeira e orçamental

A alínea e) do n.º 2 do **artigo 111.º** do RJIES já autoriza que as IES procedam a alterações orçamentais, seria importante que o OE alargasse esta autonomia com duas novas condições:

- *As instituições de Ensino Superior podem efetuar alterações orçamentais que modifiquem a dotação da despesa quando compensado pela cobrança de receita própria, consignada ou de fundos europeus desde que não tenha impacto negativo no saldo global (alterações orçamentais por crédito especial).*
- *As instituições de Ensino Superior podem recorrer ao número anterior quando, durante a execução orçamental, surjam novos elementos que conduzam a uma alteração da receita prevista no seu orçamento para o ano em vigor, mesmo que esta receita ainda não tenha sido ultrapassada.*

As competências de autorização de despesa e de despesa plurianual que são atualmente delegadas (e.g., assunção de compromissos plurianuais¹², delegação de diversos atos nos reitores e presidentes das instituições de ensino superior públicas¹³) deveriam ser consagradas como

¹⁰ *Vd.* n.º 4 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

¹¹ Passando a considerar como receita não mercantil (ou seja, equiparada a receita pública) o financiamento de projetos financiados pelos fundos estruturais e outros fundos europeus, apesar de as mesmas serem obtidas numa base competitiva e de mercado.

¹² Despacho n.º 8350/2022, de 9 de junho de 2022, do Ministro das Finanças e da Ministra da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, publicado no *Diário da República*, n.º 131, 2.ª série, de 8 de julho de 2022.

¹³ Despacho n.º 7058/2022, de 17 de maio, da Ministra da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, publicado no *Diário da República*, n.º 107, 2.ª série, de 2 de junho de 2022.

competência própria dos dirigentes máximos das instituições de ensino superior públicas, mediante alteração ao RJIES através da lei que aprova o Orçamento do Estado.

- *A competência prevista no n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei 197/99, de 8 de junho, é atribuída aos órgãos de direção das instituições de ensino superior públicas, incluindo as de natureza fundacional, tuteladas pelo membro do Governo responsável pela área da ciência, tecnologia e ensino superior, que não possuam pagamentos em atraso,*
- *É competência dos dirigentes máximos das instituições de ensino superior públicas autorizar a contratação, o procedimento, a adjudicação e as despesas com empreitadas de obras públicas, locação ou aquisição de bens móveis e aquisição de serviços cujo valor global das mesmas não ultrapasse o limite de e (euro) 3 740 984, nos termos das alíneas c) dos n.ºs 1 e 3 do artigo 17.º do Decreto-Lei 197/99, de 8 de junho,*

Finalmente, no capítulo da autonomia financeira, fossem estabelecidos no Orçamento do Estado e, mais tarde, no RJIES, princípios de maior flexibilidade e confiança que se traduzirão também em racionalização e diminuição da despesa:

- *A formação de contratos pelas instituições de ensino superior dispensa a realização de concurso público até aos limiares europeus.*
Redação alternativa (limitado a projetos de investigação, alterando os limites e assegurando a não aplicação das regras de fracionamento da despesa), para promover maiores níveis de execução de fundos europeus:
- *A formação de contratos pelas instituições de ensino superior no âmbito de projetos de investigação financiados por receitas própria, ou de mecenato científico, dispensa a realização de concurso público até aos limiares europeus.*
- *As instituições de ensino superior podem adquirir serviços de viagens e alojamento por ajuste direto simplificado, adjudicando diretamente sobre fatura ou documento equivalente, até ao montante anual correspondente ao limiar europeu vigente à data da aquisição a que se refere a alínea b) do artigo 4.º da Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, devendo cada aquisição estar limitada ao montante máximo de (euro) 20 000*
- *Ao disposto nos números anteriores não é aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP.*

Utilização de Saldos: o artigo 114.º do RJIES consagra o princípio de utilização de saldos pelas IES, sendo muito limitado para as IES de regime geral (não fundacional). Propõe-se uma simplificação dos n.ºs 1 e 2 daquele artigo aquando da revisão do RJIES, mas também a antecipação desta simplificação, desde já, na lei que aprova o Orçamento do Estado.

1 — *Não são aplicáveis às instituições de ensino superior públicas as disposições legais que prescrevem a obrigatoriedade de reposição nos cofres do Estado dos saldos de gerência (eliminar: provenientes das dotações transferidas do Orçamento do Estado).*

2 — *A utilização pelas instituições de ensino superior públicas dos saldos de gerência (eliminar: provenientes de dotações transferidas do OE) não carece de autorização do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela.*

Propõe-se ainda um alargamento das condições da autonomia na gestão dos saldos, com a aferição do equilíbrio numa perspetiva plurianual, de quatro anos. Esta medida justifica-se sobretudo por ciclos de investimento e de atividade, destacando-se, nos anos de 2024 e 2025, as particulares exigências de execução financeira dos projetos do PRR:

- *A aplicação de saldos de gerência fica dispensada da regra de equilíbrio quando e na medida em que o deficit se destine a despesas de investimento ou a despesas com amortização de empréstimos das instituições de ensino superior¹⁴.*

Pessoal e limites à contratação: o RJIES estabelece no **artigo 119.º** princípios gerais de autonomia na gestão de pessoal, apontando para futura regulamentação a fixação dos quadros de pessoal, bem como os critérios e os limites à contratação nos **artigos 120.º e 121.º**. Tais artigos nunca foram regulamentados e, a partir de 2011, as sucessivas leis que aprovam o Orçamento do Estado têm vindo a impor limitações à plena aplicação do disposto no RJIES.

Propõe-se que sejam retirados os limites e condições que têm vindo a ser colocados no Orçamento do Estado, nomeadamente no artigo 24.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro.

Atribuições e competências: o **artigo 151.º** do RJIES prevê a possibilidade de delegação de competências do Governo nas IES. Propõe-se que sejam identificadas de forma sistemática e exaustiva as atribuições que possam passar a ser cometidas às IES e as competências que possam ser delegadas pelo Governo aos seus dirigentes, por forma a tornar menos burocráticos os processos de decisão e alargar a autonomia das instituições.

3 – Regime remuneratório dos órgãos de governo e de gestão das IES: cumprir o determinado no artigo 107º do RJIES e nas recomendações do Tribunal de Contas em 2021, regulando por Decreto-Lei, o regime remuneratório dos órgãos de governo e de gestão das IES, sobretudo para esclarecer os regimes relativos a despesas de representação e a viagens e estadias. Em alternativa, para as matérias mais urgentes, prever na lei que aprova o Orçamento do Estado a aplicação dos princípios aplicados aos gestores públicos.

Recomenda-se a criação de um grupo de trabalho constituído por representantes do MCTES, do CRUP e do CCISP para remover disposições legais que subsistam desde o período da “Troica” e que se apresentem desatualizadas e para concretizar as alterações propostas no presente documento.

CRUP, 20 setembro de 2023

¹⁴ Será de ponderar prever condicionalismos, e.g., a existência de um resultado económico positivo no ano anterior.