



ACÓRDÃO N.º 2/2018– 06.FEV-1.S/PL

Recurso Ordinário n.º 13/2017

Processo n.º 2019/2017

Relator: Conselheiro Fernando Oliveira Silva

*

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção:

I – RELATÓRIO

1. A Direção-Geral do Ensino Superior (DGES) interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 14/2017 – 1.ª S/SS, de 20 de novembro, que recusou o visto ao contrato-programa celebrado com a Universidade Católica Portuguesa (UCP), em 09.10.2017, pelo prazo máximo de quatro anos, não renovável, segundo o qual o Estado Português, representado pela DGES, assume a obrigação de financiar projetos na área da investigação clínica em medicina dentária, da responsabilidade da UCP, no montante global de 2 milhões de euros, distribuídos, em partes iguais (€500.000,00), pelos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020 (Processo n.º 2019/2017), tendo a recusa sido fundamentada com base na violação direta de normas financeiras, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC).



2. A DGES apresentou as alegações constantes de fls. 1 a 15 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formula as seguintes conclusões:

«1.ª O Tribunal fundou a recusa do visto ao contrato-programa dos autos, na violação direta de norma financeira, a saber, as normas constantes dos artigos 42.º, n.º 6, al. a) da Lei de Enquadramento Orçamental, 32.º, n.ºs 2 e 3 da Lei 37/2003, de 22.08, 28.º, n.º 2 da Lei n.º 62/2007, de 10.09. Porém,

2.ª A violação direta das citadas normas resulta, no entendimento expresso no Acórdão (que não se aceita) da falta da regulamentação de desenvolvimento prevista nos artigos 32.º, n.ºs 2 e 3, da Lei 37/2003, de 22.08, n.º 2 da Lei n.º 62/2007, de 10.09, alegadamente geradora da inexecutabilidade das disposições destas Leis. Porém,

3.ª Resulta do n.º 1 do artigo 9.º do Código Civil que não se pode extrair a necessidade de regulamentação de uma lei da norma habilitante nela incluída, antes essa necessidade há-de resultar da incompletude da disciplina jurídica que se extrai dessa lei. Assim,

4.ª A lei só não pode ser aplicada enquanto não forem editadas as normas de desenvolvimento nela previstas quando os seus preceitos sejam de tal modo imprecisos, vagos ou incompletos, que a sua execução não possa processar-se senão em termos de inconveniente incerteza jurídica ou de relevante insegurança individual ou social (cfr. Pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República números PGRP00001854, ERNESTO MACIEL e PGRP00000117, PADRÃO GONÇALVES, publicado no Diário da República de 1990/05/25, ambos disponíveis em <http://www.dgsi.pt>). Ora,

5.ª O artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 128/90, de 17 de abril, prevê que a Universidade Católica Portuguesa é apoiada pelo Estado, podendo esse apoio assumir a forma de contribuições financeiras.

6.ª O artigo 32.º da Lei n.º 37/2003, prevê que “... no âmbito das atribuições que lhe cabem relativamente aos estabelecimentos do ensino superior não público, o Estado poderá conceder, por contrato ...” apoios dos tipos aí previstos.

7.ª O artigo 28.º da Lei n.º 62/2007 prevê que “O financiamento das instituições de ensino superior públicas e o apoio às instituições de ensino superior privadas realiza-se nos termos de lei especial” e que “A concessão dos apoios públicos às instituições de ensino superior privadas obedece aos princípios da publicidade, objetividade e não discriminação”.

8.ª Estas normas sucederam a normas equivalentes, incluídas nos diplomas já revogados citados no duto Acórdão recorrido, o primeiro publicado há mais de 20 anos, o que impõe concluir (n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil), que o legislador entendeu como sendo a solução mais acertada deixar os demais



aspectos dos apoios a conceder às instituições de ensino superior privado, à discricionariedade da administração, mas não deixando de a habilitar a editar a regulamentação que necessária fosse.

9.ª Estas normas constituem assim suporte legal válido para o contrato-programa celebrado, inexistindo carência de regulamentação impeditiva da vigência da Lei (tal como entendido na declaração de voto). Tanto assim que,

10.ª Em anos anteriores foram celebrados contratos-programa que visavam apoiar financeiramente, através da Universidade Católica Portuguesa, os alunos do ciclo de estudos integrado de mestrado em Medicina Dentária ministrado pela mesma em Viseu, a que o Tribunal de Contas concedeu o necessário visto. Por outro lado,

11.ª O contrato também preenche o requisito previsto no nº 3 do artigo 32.º da Lei 37/2003, pois a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior decidiu, a 16 de fevereiro de 2016, acreditar o ciclo de estudos por seis anos, pelo que também o requisito de qualidade se encontra preenchido.

12.ª Termos em que o douto Acórdão recorrido incorreu em erro de julgamento por a interpretação da lei e a fundamentação utilizadas não ser a melhor, na parte em que recusou o visto com o fundamento na inexistência de regulamentação para celebração do contrato-programa em causa:

13.ª Não há assim violação direta de norma financeira, pressuposto da aplicação da alínea b) do [n.º 3 do] artigo 44.º da LOPTC, nem se verifica qualquer outra hipótese impeditiva da concessão do visto.

14.ª Ressalva-se a falta de publicação da portaria de autorização, por se tratar de compromisso que pode dar origem a encargos plurianuais (cfr. Artigo 45.º, n.º 2 da Lei n.º 91/2001). Porém,

15.ª A necessária Portaria encontra-se em curso de publicação que, vindo a ocorrer, deverá ser atendida no presente processo (Cfr. Artigo 611.º do CPC).»

- 3.** Posteriormente, ao abrigo do disposto no artigo 99.º, nº 1 da LOPTC, o Ministério Público emitiu parecer considerando assistir, em parte, razão à recorrente, no que se refere à legalidade do contrato-programa, mas existindo motivo de recusa de visto pelo facto de não ter sido publicada a necessária portaria de extensão de encargos. No seu Parecer conclui, assim, que:



«(...) 3. O visto foi recusado com fundamento em violação directa de normas financeiras, nos termos da segunda parte da alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

4. Concretamente, considerou-se que a celebração do contrato-programa, bem como o procedimento que conduziu à sua formação, violaram as normas constantes dos art.ºs 42.º, n.º 6, alínea a) da Lei de Enquadramento Orçamental, 32.º, n.ºs 2 e 3 da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto e 28.º, n.º 2 da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, pelas seguintes razões: a celebração do contrato não assenta em suporte legal válido por falta de regulamentação e consequente inexecutabilidade, nomeadamente das normas previstas nos art.ºs 6.º do Decreto-Lei n.º 128/90, de 17 de abril e 32.º, n.º 2 da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto; falta a comprovação documental da verificação dos pressupostos fixados no n.º 3 do art.º 32.º da Lei n.º 37/2003; falta a publicação em Diário da República da necessária portaria de extensão de encargos relativa à assumpção de compromissos plurianuais (art.ºs 22.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho).

5. Pelo contrário, entende a recorrente que não existe falta de regulamentação impeditiva da vigência da lei, constituindo as normas dos art.ºs 6.º do Decreto-Lei n.º 128/90, de 17 de abril, 32.º da Lei n.º 37/2003 e 28.º da Lei n.º 62/2007, suporte válido para o contrato-programa celebrado.

6. Mais entende que o contrato também preenche o requisito previsto no n.º 3 do art.º 32.º da Lei n.º 37/2003 já que a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior decidiu, a 16/2/2016, acreditar o ciclo de estudos por seis anos (...).

7. Acrescenta a recorrente que, para a concessão do visto, apenas falta a publicação da portaria de extensão de encargos, a qual se encontra em curso.

8. Atento o acima exposto, a natureza específica da UCP (instituída por entidade canónica), e respectiva regulamentação jurídica, e salvo o merecido respeito por diferente entendimento, julgamos assistir razão à recorrente, nos termos doutamente expressos na declaração de voto anexa ao acórdão.

9. A falta de publicação da referida portaria constitui, pois, o motivo de recusa do visto.

10. Caso essa publicação se mostre comprovada nos autos até à prolação da decisão final, entende-se que tal deverá, então, ser tido em consideração para efeitos de concessão do visto».

II. FUNDAMENTAÇÃO

– DE FACTO



4. No recurso interposto não foi impugnada a matéria de facto referida no Acórdão recorrido, considerando-se, desse modo, como assentes e com relevância para o processo, para além do mencionado em 1., os seguintes factos:

a) O contrato-programa referenciado em 1. tem como principais objetivos:

- Facilitar um projeto piloto de modernização na formação em medicina dentária em Portugal baseada em projeto e investigação clínica, garantindo a todos os estudantes do Instituto de Ciências da Saúde do Centro Regional de Viseu da Universidade Católica Portuguesa [doravante, UCP] o desenvolvimento efetivo da atividade de investigação e da prática clínica durante os seus estudos;
- Reforçar o impacto do Instituto no desenvolvimento do Distrito de Viseu;
- Estimular a densificação do Distrito de Viseu no que respeita a atividades de investigação e desenvolvimento, fomentando, além do mais, a colaboração, a nível local, entre o Instituto e instituições da sociedade civil;
- Estimular o emprego científico e a integração de jovens doutores no Instituto, incrementando, até, a participação em redes de colaboração e de investigação internacional;

b) O contrato-programa em apreço tem uma duração máxima de quatro anos, não sendo renovável;

c) A prorrogação anual do contrato fica condicionada à avaliação da sua execução, a efetuar por uma comissão a designar para o efeito;

d) O Estado Português/DGES assumiu a obrigação de apoiar o citado projeto e, em conformidade, comprometeu-se a atribuir à UCP um financiamento, com dimensão plurianual, e a dividir pela forma que segue:

- Ano de 2017: € 500.000,00



- Ano de 2018: € 500.000,00
- Ano de 2019: € 500.000,00
- Ano de 2020: € 500.000,00

e) Tal financiamento tem, pois, o valor global de € 2.000.000,00.

– DE DIREITO

5. Considerando-se assente a matéria de facto, cumpre, com base nela, apreciar as questões legais que o contrato-programa em presença suscita.
6. Tal como resulta do Acórdão recorrido, a recusa de visto ao contrato-programa em análise teve por base três fundamentos. A saber:
 - a) A ilegalidade da concessão, pelo Estado, do apoio financeiro previsto no contrato-programa, por ausência da necessária regulamentação legal;
 - b) A não comprovação, por parte da UCP, do cumprimento dos pressupostos enunciados no n.º 3 do artigo 32.º da Lei nº 37/2003, de 22 de agosto;
 - c) A ausência de publicação em Diário da República da necessária portaria de extensão de encargos.

7. Analisemos, pois, cada um destes fundamentos de recusa de visto:

A) Da ilegalidade da concessão, pelo Estado, do apoio financeiro previsto no contrato-programa, por ausência da necessária regulamentação legal

8. Da leitura do contrato-programa em apreço resulta que o mesmo se fundamenta legalmente:



Tribunal de Contas

- i. No n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 128/90, de 17 de abril;
 - ii. E nas alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 32.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 49/2005, de 30 de agosto, e 62/2007, de 10 de setembro.
9. Ora, o Decreto-Lei n.º 128/90, de 17 de abril, estabelece um conjunto de regras aplicáveis à UCP, começando por precisar, no seu artigo 1.º, que *«A Universidade Católica Portuguesa é uma instituição da Igreja Católica, canonicamente erecta ao abrigo do artigo XX da Concordata entre Portugal e a Santa Sé, de 7 de Maio de 1940, e é reconhecida pelo Estado como instituição universitária livre, autónoma e de utilidade pública»*.
10. Da conjugação deste preceito com o que dispõe o preâmbulo do mesmo diploma legal - *«Convém, todavia, precisar o quadro em que a mesma [UCP] se insere, ao lado das universidades públicas e das universidades privadas (...)*» - parece poder concluir-se estarmos em presença de um terceiro tipo de instituições universitárias, erigidas pela Igreja, a meio caminho entre as de natureza pública e as de natureza privada.
11. Com interesse para o caso releva ainda o citado artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 128/90, que, no seu n.º 1, estabelece que a UCP é apoiada pelo Estado, sendo que o n.º 2 concretiza as formas que esse apoio pode revestir:
- «2 – O apoio a que se refere o número anterior pode assumir a forma de contribuições financeiras, nos limites das disponibilidades orçamentais do Estado, revestindo, designadamente, qualquer das modalidades previstas no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto»*.
12. Por sua vez, no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto (que aprova o Estatuto do Ensino Superior Particular e Corporativo), concretamente no seu n.º 1, encontramos elencadas as seguintes formas de apoio:
- Subsídios aos estudantes, nomeadamente através de bolsas-emprestimo;



- Subsídios para investimento;
- Constituição de linhas de crédito bonificado;
- Outras formas de apoio financeiro insertas em regimes contratuais.

13. E o n.º 2 do supracitado artigo acrescenta que *«O Governo regulará os termos e condições da atribuição dos subsídios e da celebração dos contratos referidos no número anterior, de acordo com o n.º 2 do artigo 58.º da Lei de Bases do Sistema Educativo e segundo os critérios dos artigos 13.º e 14.º do presente Estatuto»*.

14. O Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto, veio, entretanto, a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro, mantendo-se neste, porém, um quadro normativo idêntico ao que acabámos de descrever, assente no artigo 10.º, com o seguinte teor:

«Artigo 10.º

Formas de apoio

1 – No âmbito das atribuições que lhe cabem relativamente ao ensino, o Estado poderá conceder:

- a) Apoio na acção social aos estudantes;*
- b) Apoio na formação de docentes;*
- c) Incentivos à investigação;*
- d) Apoios à investigação;*
- e) Outros apoios inseridos em regimes contratuais.*

2 – O Governo regulará os termos e condições da concessão dos apoios e da celebração dos contratos referidos no número anterior, de acordo com o n.º 2 do artigo 58.º da Lei de Bases do Sistema Educativo e segundo o presente Estatuto».

15. Sucede, porém, que esta regulamentação (prevista em ambos os diplomas) não chegou a ser aprovada, colocando-se assim a questão de saber se a sua ausência coloca ou não em causa a legalidade do contrato-programa.

16. Numa primeira análise, sempre poderemos assumir que a norma habilitante do contrato-programa em questão é o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 128/90, de 17 de abril, segundo a qual o Estado apoiará a UCP através de



“contribuições financeiras”, sendo que a parte final do preceito assume caráter supletivo, uma vez que se limita a enunciar, a título exemplificativo (conforme ilustra o vocábulo “*designadamente*”) algumas modalidades que o apoio financeiro pode revestir.

17. Assim, a supracitada norma não carecerá de regulamentação, sendo legal o contrato-programa, tal como propende a considerar a recorrente, em linha, aliás, com o sentido da declaração de voto anexa ao Acórdão recorrido e, igualmente, sufragado no parecer do Ministério Público.

18. Em abono deste entendimento releva ainda o facto do citado Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto, não se aplicar à UCP, tal como referido expressamente nos n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º¹:

«3 – Este Estatuto não se aplica aos estabelecimentos de ensino eclesiástico, cujo regime está previsto na Concordata entre a Santa Sé e o Estado Português, nem aos estabelecimentos de formação de ministros pertencentes a outras confissões religiosas.

4 – A Universidade Católica Portuguesa rege-se pelo artigo XX da Concordata entre Portugal e a Santa Sé e por regulamentação específica daí decorrente, não se lhe aplicando o disposto no presente diploma».

19. Acontece que, conforme resulta do próprio contrato-programa, este apoia igualmente a sua base legal nas alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 32.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que estabelece as bases do financiamento do ensino superior.

20. Ora, o suprarreferido artigo 32.º concretiza, no seu n.º 1, as formas de apoio financeiro, pelo Estado, ao “ensino superior não público” (incluindo, portanto, quer as universidades privadas, quer a UCP), as quais devem revestir um ou vários dos seguintes tipos:

¹ No mesmo sentido, vide artigo 2.º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro, que revogou o Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto.



- a) Apoio na ação social aos estudantes;
- b) Apoio a projetos de grande qualidade que ministrem cursos considerados de relevância social em áreas entendidas como prioritárias;
- c) Apoio na formação de docentes;
- d) Incentivos ao investimento;
- e) Apoios à investigação;
- f) Bolsas de mérito aos estudantes com aproveitamento escolar excepcional;
- g) Outros apoios inseridos em regimes contratuais.

21. Em suma, o contrato-programa prevê o apoio financeiro do *Estado* “a projetos de grande qualidade que ministrem cursos considerados de relevância social em áreas entendidas como prioritárias” [alínea b)] e o “apoio à investigação” [alínea e)].

22. Porém, a leitura deste n.º 1 do artigo 32.º da Lei n.º 37/2003 não pode ser desgarrada do que dispõe o n.º 2 do mesmo artigo: «*O Governo regulará os termos e condições de concessão dos apoios e da celebração dos contratos referidos no número anterior*». Regulamentação que nunca terá ocorrido.

23. Mas, ao contrário do que se considerou no § 17, de que a regulamentação aí prevista seria desnecessária no caso concreto, aqui a regulamentação, pelo Governo, dos termos e condições que devem enquadrar os contratos de concessão de apoios financeiros a “*estabelecimentos do ensino superior não público*” surge como instrumento vital para assegurar a completude da norma e, bem assim, do cumprimento dos princípios gerais da atividade administrativa, em especial, os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da boa administração, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade.



24. Se a norma em causa fosse supérflua, o legislador não a teria certamente previsto. Assim, e ao contrário do que alega a recorrente², somos de considerar, em linha com o argumentado no Acórdão recorrido³, que estamos em presença de uma norma legal (n.º 1 do artigo 32.º) não exequível, por ausência da respetiva regulamentação (n.º 2 do artigo 32.º).
25. Neste domínio não podemos olvidar o que nos determina a nossa Lei Fundamental: o artigo 199.º da CRP (“Competência Administrativa”) determina que compete ao Governo, no exercício de funções administrativas, «Fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis» [alínea c)].
26. Ao contrário do defendido pela recorrente, o regulamento previsto no n.º 2 do artigo 32.º é um verdadeiro “regulamento complementar ou de execução”, uma vez que se apresenta como necessário à densificação dos termos e condições em que se pode (e deve) processar o financiamento do ensino superior não público que a norma legal admite.
27. É, pois, este o sentido que, com toda a clareza, ressalta do exemplo (análogo ao caso em apreço) apresentado por FREITAS DO AMARAL: *«Como a própria designação sugere, os “regulamentos complementares ou de execução” são aqueles que desenvolvem ou aprofundam a disciplina jurídica constante de uma lei. E, nessa medida, completam-na, viabilizando a sua aplicação aos casos concretos. Suponhamos que uma lei estabelece que os alunos economicamente desfavorecidos poderão beneficiar de bolsas de estudo a conceder pelos Serviços Sociais da Universidade, nos termos que estes, mediante regulamento, venham a definir. É evidente que aquela norma só poderá ter efetiva aplicação aos casos concretos da vida real após a elaboração de um regulamento complementar, que estabeleça as condições em que os interessados podem usufruir de tais benefícios, os montantes das*

² Cfr. Fls 9 dos autos.

³ Cfr. Fls 6 a 8 do Acórdão n.º 14/2017 – 20.NOV – 1ª S/SS.



bolsas a atribuir, o elenco dos documentos que hão de acompanhar o pedido da bolsa, etc.»⁴

28. Consequentemente, podemos considerar que o contrato-programa em apreço encontra fundamento no diploma legal específico aplicável à UCP (Decreto-Lei n.º 128/90, de 17 de abril), mas o mesmo não sucede com a lei que, mais recentemente, veio estabelecer as bases do financiamento do ensino superior (Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto), a qual – inexplicavelmente – não foi ainda regulamentada. O contrato-programa em análise carece, assim, de suporte normativo.

B) Da não comprovação, por parte da UCP, do cumprimento dos pressupostos enunciados no n.º 3 do artigo 32.º da Lei nº 37/2003, de 22 de agosto

29. Na sua qualidade de norma de enquadramento dos tipos de financiamento do ensino superior não público – e, como tal, aplicável à UCP – o artigo 32.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, prevê, no seu n.º 3, um requisito adicional de âmbito limitativo:

«3 – Não podem ser celebrados contratos com os estabelecimentos de ensino superior não público que não cumpram os critérios objetivos de qualidade e excelência, valores padrão e indicadores de desempenho equitativamente definidos para todas as instituições do ensino superior».

30. No Acórdão recorrido foi entendido que este requisito não se apresentava como cumprido no contrato-programa em questão, uma vez que *«(...) a DGES limitou-se a remeter cópia de credenciação concedida pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior ao ciclo de estudos do mestrado integrado em medicina dentária, lecionado pelo Instituto de Ciências da*

⁴ Cfr. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2016, 3ª edição, Almedina, Coimbra, pág. 151.



Saúde da Universidade Católica, em Viseu, mas reportada a 15.01.2013. E tal credenciação, sublinhamos, era válida apenas por um ano».

31. Entretanto, nas suas alegações, vem a recorrente esclarecer que os critérios objetivos identificados no citado n.º 3 do artigo 32.º foram cumpridos, uma vez que *«É certo que o ciclo de estudos em causa foi acreditado, a 4 de fevereiro de 2013, com condições, por 1 ano. Mas, no entanto, a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior decidiu, a 16 de fevereiro de 2016, acreditar o ciclo de estudos por seis anos, o que necessariamente pressupõe que a entidade com competência para o efeito entendeu estarem reunidos os requisitos de qualidade».*⁵ Esse é também o entendimento sufragado no parecer do Ministério Público⁶ e que merece igualmente o nosso acolhimento.

C) Da ausência de publicação em Diário da República da portaria de extensão de encargos

32. O contrato-programa em análise representa a assunção de encargos financeiros plurianuais (concretamente, em quatro anos: 2017 a 2020, inclusive), pelo que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental⁷, os respetivos compromissos apenas podem ser assumidos mediante prévia autorização, a conceder por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da tutela (no caso, o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior).

33. Da leitura do Acórdão recorrido infere-se a existência de um projeto de portaria de extensão de encargos, não datado, não assinado e não publicado em Diário da República.

⁵ Cfr. Fls 10 dos autos.

⁶ Cfr. Fls 42 dos autos.

⁷ Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as sucessivas alterações.



34. A ausência de portaria de extensão de encargos é claramente assumida pela recorrente: *«Ressalva-se a falta de publicação da Portaria de autorização por se tratar de compromisso que pode dar origem a encargos plurianuais (cfr. Artigo 45.º, n.º 2 da Lei n.º 91/2001). Porém, a necessária Portaria encontra-se em curso de publicação que, vindo a ocorrer, deverá ser atendida no presente processo (cfr. Artigo 611.º do CPC)».*
35. A ilegalidade existe, portanto. E existe desde o momento em que os encargos plurianuais foram assumidos, em 9 de outubro de 2017, com a assinatura pelas partes do contrato-programa. Ademais, não seria a sua publicação extemporânea, em janeiro de 2018 – que ainda assim não aconteceu - que sanaria tal violação legal.
36. Ora, como bem se refere no Acórdão recorrido, *«(...) a ausência de publicação em Diário da República da portaria de extensão de encargos em apreço destitui esta de qualquer eficácia jurídica [vd., ainda, os artigos 158.º do CPA e 119.º, n.º 2 da Constituição, que sanciona com a ineficácia a falta de publicação do ato, se legalmente exigida]».*⁸
37. Por tudo o que antecede, e tal como resulta do Acórdão recorrido, o contrato-programa não tem suporte legal, por ausência da regulamentação prevista no n.º 2 do artigo 32.º da Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior (Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto).
38. Consequentemente, o contrato-programa viola o disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), norma essa que tem natureza financeira.
39. Por outro lado, a inexistência jurídica da portaria de extensão de encargos viola o disposto no n.º 2 do artigo 45.º da LEO, por representar a assunção

⁸ Cfr. Fls 11 do Acórdão recorrido.



plurianual de encargos sem a devida autorização ministerial, devidamente publicada em Diário da República.

40. Em suma, o contrato-programa em questão foi celebrado com violação das normas constantes do n.º 2 do artigo 32.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, e, bem assim, da alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º e do n.º 2 do artigo 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), que são normas de natureza financeira.
41. Como tem sido explicitado em inúmeros arestos deste Tribunal, a violação direta de normas financeiras constitui, *de per si*, motivo de recusa de visto, atento o disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

III – DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, e por força do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, decide-se manter a recusa de visto ao contrato-programa acima identificado.

São devidos emolumentos pela recorrente, nos termos do artigo 16.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril).

Lisboa, 6 de fevereiro de 2018



Tribunal de Contas

Os Juízes Conselheiros,

(Fernando Oliveira Silva, relator)

(Alziro Antunes Cardoso)

(António Francisco Martins)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,

(Manuela Luís)