

Endividamento, consolidação de contas e autonomia financeira nas universidades públicas fundacionais: o caso da Universidade do Porto

PEDRO MONTEIRO

Dirigente da Unidade de Contencioso do Serviço de Apoio Jurídico dos Serviços Partilhados da Universidade do Porto

DOI: <https://doi.org/10.34626/saj.2026.v2i1.0002>

Sumário: I – Introdução; II – Natureza jurídica da Universidade do Porto; III – Regime fundacional e autonomia financeira sob disciplina de finanças pública; IV – Três planos que não podem confundir-se; V – A competência do Conselho de Curadores; VI. – Operações de crédito: o conceito jurídico relevante; VII- Consolidação de contas e perímetros relevantes; VIII - Limites do endividamento e consequências do incumprimento; IX – Síntese Conclusiva; X – Bibliografia citada

Palavras-chave: fundações públicas universitárias; autonomia financeira; endividamento; consolidação de contas; NCP 22; Conselho de Curadores; responsabilidade financeira.

I. Introdução

As instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional ocupam uma posição singular no panorama administrativo e financeiro português. Criadas ao abrigo do regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES)¹ para beneficiarem de uma gestão de tipo privado, foram subsequentemente reconduzidas, por via da sua reclassificação no perímetro das administrações públicas, à disciplina da Lei de Enquadramento Orçamental,² da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso e da normalização contabilística pública. Desta sobreposição de regimes resulta um terreno propício a equívocos, dos quais um se destaca pela sua recorrência prática: o de inferir, do dever de consolidar contas com entidades participadas, consequências jurídicas substantivas — seja a ampliação de competências de órgãos de controlo, seja a imputação à universidade de dívidas contraídas por pessoas coletivas distintas.

Estes equívocos têm uma raiz comum: a incompreensão da função da contabilidade pública e da sua relação com o direito substantivo. A contabilidade — e a consolidação de contas em particular — é um sistema de **representação**: descreve, segundo regras técnicas próprias, uma realidade patrimonial e financeira que lhe preexiste e que é integralmente conformada pelo direito substantivo. As normas de relato têm por objeto a informação — a sua fiabilidade, a sua comparabilidade, a sua completude — e não a constituição, modificação ou extinção de situações jurídicas; quem deve, quanto deve e quem pode decidir são questões que o direito substantivo resolve antes de a contabilidade as registar. Quando o intérprete extrai do perímetro de relato consequências de competência ou de imputação, inverte a relação entre a representação e o representado, tratando o registo como se constituísse aquilo que apenas dá a conhecer. O risco não é meramente teórico: na prática institucional, a confusão alimenta a convicção de que órgãos de controlo devem autorizar atos de entidades terceiras que «aparecem nas contas», de que os rácios prudenciais se calculam sobre patrimónios que não respondem pela dívida ou de que credores de participadas poderiam reclamar da universidade o que esta nunca prometeu. O presente estudo pretende, justamente, desmontar esta inversão e devolver cada plano normativo à sua função.

¹Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, na redação vigente.

² Artigo 2.º n.º 4 da Lei n.º 151/20215. Integram ainda o setor das administrações públicas as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, na última lista das entidades que compõem o setor das administrações públicas divulgada até 30 de junho, pela autoridade estatística nacional, designadas por entidades públicas reclassificadas

A pergunta de investigação pode formular-se com precisão: **pode o perímetro de consolidação contabilística ampliar o âmbito da competência do Conselho de Curadores e o perímetro jurídico do endividamento da Universidade?** A resposta que se sustentará é negativa e a sua demonstração exige a separação analítica de três planos normativos que o discurso prático tende a fundir: o plano da **competência orgânica** (quem decide e autoriza), o plano do **perímetro contabilístico de consolidação** (o que se relata) e o plano do **perímetro jurídico do endividamento** (o que se deve e a quem se imputa). A tese central do estudo é a de que a consolidação de contas serve funções de relato, transparência e controlo prudencial, mas não altera, por si só, a imputação jurídica das operações, não amplia competências orgânicas nem converte automaticamente a dívida de entidades participadas em endividamento da Universidade.

O estudo toma por base, como fonte doutrinal interna, dois pareceres do Serviço de Apoio Jurídico da Universidade do Porto — o primeiro, de 2016, sobre a competência do Conselho de Curadores em matéria de operações de crédito das entidades que integram o perímetro de consolidação (SPUP/J01/16A002); o segundo, de 2019, sobre as consequências do incumprimento dos rácios de endividamento do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 96/2009 (SPUP/2019/J01/19A093)³. Estes pareceres são aqui integrados criticamente e não reproduzidos: as suas teses nucleares são mantidas e reforçadas, mas a respetiva fundamentação é atualizada onde assenta em direito entretanto revogado — designadamente o POC-Educação, a Orientação n.º 1/2010, a IPSAS 6 enquanto referencial interno do controlo e a Lei n.º 91/2001 — e corrigida onde incorre em imprecisões terminológicas ou de remissão. O parâmetro de validade das conclusões é, em todos os casos, o direito positivo vigente: o RJIES, o Decreto-Lei n.º 96/2009, a Lei n.º 151/2015 (LEO), o Decreto-Lei n.º 192/2015 (SNC-AP), em especial a NCP 22, a Lei n.º 8/2012 na redação dada pela Lei n.º 24/2026 (LCPA) e os Estatutos da Universidade do Porto na versão consolidada homologada pelo Despacho Normativo n.º 10/2025, de 29 de agosto.

A exposição segue uma ordem deliberadamente progressiva. Começa-se pelo sujeito — quem é, juridicamente, a Universidade do Porto e quem não é (secção 2) —, prossegue-se pelo quadro financeiro a que está sujeita (secção 3) e enuncia-se então a grelha dogmática dos três planos (secção 4). Sobre essa grelha analisam-se a competência do Conselho de Curadores (secção 5), o conceito de operação de crédito (secção 6), a consolidação de contas e os perímetros

³Pareceres do Serviço de Apoio Jurídico da Universidade do Porto, SPUP/J01/16A002 e SPUP/2019/J01/19A093, inéditos.

relevantes (secção 7) e, por fim, os limites do endividamento e as consequências do seu incumprimento (secção 8). A síntese conclusiva recolhe, em proposições curtas, o que tiver sido demonstrado (secção 9).

II. Natureza jurídica da Universidade do Porto

2.1. Transformação fundacional, sucessão e unidade subjetiva

O Decreto-Lei n.º 96/2009, de 27 de abril, operou a transformação da Universidade do Porto em **fundação pública com regime de direito privado**, nos termos dos artigos 129.º e seguintes do RJIES. Não se tratou da criação de uma pessoa coletiva nova ao lado da antiga, mas da transformação da mesma pessoa coletiva: o artigo 6.º do diploma consagra a sucessão da fundação em todos os direitos e obrigações na titularidade da Universidade do Porto à data da transformação, assegurando a continuidade subjetiva e patrimonial da instituição⁴. A Universidade do Porto é, pois, **uma única pessoa coletiva pública**⁵, de tipo fundacional, cuja gestão se rege em princípio pelo direito privado, sem prejuízo da aplicação dos princípios constitucionais respeitantes à Administração Pública (artigo 134.º do RJIES).

Esta unidade subjetiva tem uma consequência metodológica decisiva para tudo o que se segue: quando a linguagem corrente distingue a «Fundação» da «Universidade», não está a designar dois sujeitos de direito, mas duas dimensões — a dimensão institucional-fundacional, à qual pertencem os órgãos previstos na lei para as fundações universitárias (Conselho de Curadores e fiscal único) e a dimensão académica do estabelecimento de ensino, com os seus órgãos de governo próprios (Conselho Geral, Reitor, Conselho de Gestão, entre outros: artigo 20.º dos

⁴As remissões para o «artigo 6.º» no contexto do Decreto-Lei n.º 96/2009 exigem cuidado, porque o diploma comporta dupla numeração: o artigo 6.º do corpo do decreto-lei consagra a sucessão universal da fundação nos direitos e obrigações da instituição transformada; o artigo 6.º dos Estatutos da fundação, em anexo, versa o regime da Universidade, consagrando no seu n.º 2 o privilégio de execução prévia e o poder de expropriação por utilidade pública, com sujeição ao direito administrativo na prática de atos unilaterais de autoridade.

⁵Os índices da qualificação de uma pessoa coletiva como pública e da Universidade do Porto em especial, são quatro: foi instituída pelo Decreto-Lei n.º 96/2009, de 27 de abril, que a transformou em fundação pública com regime de direito privado nos termos da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (artigo 1.º); é expressamente qualificada como instituição de ensino superior pública de natureza fundacional (artigo 1.º, n.º 1, dos Estatutos em anexo ao Decreto-Lei n.º 96/2009, de 27 de abril); goza do privilégio de execução prévia e do poder de expropriação por utilidade pública, regendo-se, neste particular e no tocante à prática de atos unilaterais de autoridade no domínio das suas atribuições, pelo direito administrativo (artigo 6.º, n.º 2, dos Estatutos em anexo ao Decreto-Lei n.º 96/2009, de 27 de abril); tem um conselho de curadores nomeado pelo Governo com competências em matéria financeira, patrimonial e estratégica (artigo 8.º, n.º 2, e artigo 9.º dos Estatutos em anexo ao Decreto-Lei n.º 96/2009, de 27 de abril). Sobre os indícios a partir dos quais se formam juízos sobre a qualificação de uma pessoa coletiva pública, como tal, v. PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos — O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*, Coimbra, Almedina, 2005, p. 238 e ss.

Estatutos de 2025). O Decreto-Lei n.º 96/2009 espelha esta dualidade funcional ao prever dois corpos estatutários — os Estatutos da fundação, em anexo ao próprio decreto-lei (artigo 3.º, n.º 1) e os Estatutos do estabelecimento de ensino, aprovados por assembleia estatutária e sujeitos a homologação ministerial (artigo 3.º, n.º 2) —, mas ambos regem a mesma pessoa coletiva. A distinção é orgânico-funcional, não subjetiva.

2.2. Unidades orgânicas e serviços autónomos: centros funcionais sem personalidade

No interior dessa pessoa coletiva única, os Estatutos de 2025 organizam o estabelecimento de ensino em Reitoria, unidades orgânicas de ensino e investigação, unidades orgânicas de investigação e serviços autónomos (artigo 85.º). Tanto as unidades orgânicas como os serviços autónomos são dotados de autonomia administrativa e financeira, nos termos estatutários. Como já sublinhava o parecer de 2016, porém, esta autonomia não envolve personificação: unidades orgânicas e serviços autónomos são **centros funcionais** da pessoa coletiva a que pertencem, de tal modo que os efeitos jurídicos dos atos que praticam se produzem necessariamente na esfera jurídica da Universidade do Porto, única titular de personalidade jurídica. A autonomia interna é uma técnica de repartição de competências e de gestão descentralizada de meios; não é uma fragmentação subjetiva. Daqui decorre, desde já, uma primeira regra de imputação: **as dívidas contraídas por unidades orgânicas e serviços autónomos são, juridicamente, dívidas da Universidade.**

2.3. As entidades participadas: alteridade jurídica e patrimonial

Coisa inteiramente diversa são as entidades a que se refere o artigo 19.º dos Estatutos de 2025, em linha com o artigo 15.º do RJIES: fundações, associações e sociedades de direito privado que a Universidade pode criar, por si ou em conjunto com outras entidades, públicas ou privadas, destinadas a coadjuvá-la no estrito desempenho da sua missão, bem como os consórcios com outras instituições de ensino e investigação (artigo 17.º do RJIES). Estas entidades têm **personalidade jurídica própria** e, por conseguinte, esfera patrimonial e de responsabilidade autónoma. As suas dívidas oneram o seu património; os seus credores são credores delas e não da Universidade. A comunicação de responsabilidade entre a participada e a Universidade só pode resultar de um **título jurídico específico** — a prestação de uma garantia pessoal, a assunção de dívida, a responsabilidade decorrente da posição de sócia nos termos do direito societário aplicável ou, em hipóteses-limite, mecanismos de desconsideração da personalidade coletiva —, nunca de um efeito automático da relação de participação ou de controlo.

Esta tripartição — Universidade enquanto pessoa coletiva única (com a sua dupla dimensão fundacional e académica), centros funcionais internos sem personalidade e entidades participadas com personalidade própria — é o pressuposto de toda a construção subsequente. Ela exclui, à partida, qualquer leitura que presuma a unidade jurídica do «grupo»: o conjunto formado pela Universidade e pelas suas participadas pode constituir um grupo público **para efeitos de relato** (infra, secção 7), mas não é um sujeito de direito nem um centro unificado de imputação de dívida.

III. Regime fundacional e autonomia financeira sob disciplina de finanças públicas

3.1. O artigo 113.º do RJIES como garantia e como vínculo

O artigo 113.º do RJIES estabelece o regime comum das instituições de ensino superior públicas em matéria orçamental, de execução orçamental e contabilística. Trata-se de um preceito com dupla face. Por um lado, é **garantia institucional**: as suas regras prevalecem sobre as normas da Lei de Enquadramento Orçamental que as contrariem, por força da cláusula de salvaguarda do artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 151/2015, que ressalva expressamente o regime especial de autonomia administrativa e financeira das instituições de ensino superior públicas e das suas unidades orgânicas, mandando aplicar as normas legais específicas que lhes confirmam maior autonomia. Por outro lado, é **vínculo**: as instituições ficam sujeitas ao estabelecido na lei quanto ao equilíbrio orçamental e à disciplina das finanças públicas, bem como à normalização contabilística pública — outrora o POC-Educação, hoje o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

Entre as regras do artigo 113.º releva, para o presente estudo, a que impõe a **consolidação do orçamento e das contas da instituição e das suas unidades orgânicas**, com fiabilidade certificada pelo fiscal único. A formulação legal é significativa: a garantia institucional refere a consolidação ao binómio instituição/unidades orgânicas — isto é, ao interior da pessoa coletiva —, e será este o ponto de apoio decisivo da interpretação do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 96/2009 (infra, 7.2).

3.2. A articulação com a Lei de Enquadramento Orçamental: correção de um argumento

A sobreposição de regimes sucessivos — gestão privada fundacional, reclassificação financeira, novas leis de enquadramento — é potenciadora de antinomias normativas, cuja contenção impõe o apelo à unidade do sistema jurídico enquanto cânone de interpretação e de integração⁶. É neste quadro metodológico que deve resolver-se o concurso entre a LEO e os regimes especiais das instituições de ensino superior.

O parecer de 2016 resolvia esse concurso convocando, além dos artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 151/2015, o artigo 26.º, n.º 1, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto — que vedava o recurso ao crédito pelos serviços e fundos autónomos —, qualificando-o como «mantido em vigor» pela lei nova e concluindo pela sua inaplicabilidade à Universidade do Porto. A conclusão era e é correta; o argumento, porém, carece hoje de reformulação. A Lei n.º 91/2001 foi revogada pelo artigo 7.º da lei preambular da Lei n.º 151/2015, subsistindo apenas transitivamente para certas matérias enquanto não se concluísse a adoção do novo modelo orçamental — regime transitório em larga medida esgotado com a plena produção de efeitos da LEO de 2015. A demonstração da capacidade de endividamento da Universidade do Porto não precisa, nem deve, apoiar-se nesse direito intertemporal: ela funda-se diretamente no binómio formado pelo artigo 5.º, n.º 1, da LEO (prevalência das normas que confirmam maior autonomia às instituições de ensino superior) e pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 96/2009 (norma especial que admite e limita o endividamento da Universidade). O valor reforçado da LEO (artigo 4.º) cede, neste domínio, perante a sua própria cláusula de salvaguarda.

É este o quadro que confere sentido ao traço mais distintivo da autonomia financeira fundacional, já assinalado pelo parecer de 2019: a Universidade do Porto pode endividar-se **sem autorização ministerial prévia**, dentro dos limites do artigo 7.º, por contraposição ao regime regra das demais instituições de ensino superior públicas, que só podem recorrer ao crédito mediante despacho conjunto dos ministros das finanças e da tutela (artigo 115.º, n.º 2, do RJIES). A autorização ministerial não desaparece de todo do horizonte fundacional: o artigo 7.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 96/2009 admite que a Universidade seja autorizada, nos termos daquele preceito do RJIES, a contrair empréstimos **para além** do limite do n.º 1 — o que confirma, a contrario, que dentro do limite a decisão é interna⁷.

⁶Cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública — O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 649.

⁷Assinale-se, a este propósito, um lapso de remissão do parecer SPUP/2019/J01/19A093, que situava no n.º 4 do artigo 7.º a definição de endividamento líquido total: essa definição consta do n.º 3; o n.º 4 prevê a autorização de empréstimos para além do limite do n.º 1, nos termos do artigo 115.º, n.º 2, do RJIES.

3.3. A reclassificação financeira e a LCPA na redação da Lei n.º 24/2026

A autonomia assim desenhada foi, contudo, materialmente comprimida pela evolução ulterior. A reclassificação da Universidade do Porto no perímetro das administrações públicas sujeitou-a à LEO, aos seus princípios e regras de execução e à Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA), com a regulamentação do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho. Ambos os pareceres registam esta «transfiguração do regime», observando que pouco separa já, na prática, as instituições fundacionais das institucionais. A observação é exata enquanto diagnóstico, mas não deve ser convertida em conclusão normativa: a disciplina financeira comum sobrepõe-se à autonomia fundacional sem a revogar e é precisamente na zona de sobreposição que importa manter a precisão dogmática.

A LCPA assenta na lógica dos fundos disponíveis e dos compromissos: a assunção de compromissos plurianuais — obrigações de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico (artigo 3.º, alínea b))⁸ — está, em regra, sujeita a autorização prévia, mas o Decreto-Lei n.º 127/2012 excetua dessa regra as instituições de ensino superior de natureza fundacional que **não tenham pagamentos em atraso** e cujos compromissos plurianuais envolvam **apenas receitas próprias**. A redação atual da LCPA resulta da Lei n.º 24/2026, de 1 de junho, que procedeu à sua quinta alteração, transpondo soluções do direito da União em matéria de combate aos atrasos de pagamento nas transações comerciais (Diretiva 2011/7/UE): o conceito de «pagamentos em atraso» passou a aferir-se pelos prazos de 30 ou 60 dias, consoante os casos, em vez dos anteriores 90 dias e o credor adquire automaticamente, findo o prazo legal de pagamento, o direito aos juros de mora legais, sem necessidade de interpelação da entidade pública devedora⁹.

A alteração de 2026 não modifica a arquitetura dos compromissos plurianuais nem a exceção fundacional; mas **agrava o pressuposto negativo desta**. Encurtados os prazos a partir dos quais uma conta a pagar se qualifica como pagamento em atraso, torna-se mais facilmente verificável a situação que faz a Universidade perder a dispensa de autorização — exemplo nítido do modo como a disciplina financeira comum comprime, por via indireta, uma autonomia formalmente intocada. Trata-se de um dado que qualquer gestão prudente da

⁸JOAQUIM FREITAS DA ROCHA *et al.*, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, p. 61, nota 69, citado no parecer SPUP/J01/16A002.

⁹Lei n.º 24/2026, de 1 de junho, que procede à quinta alteração à Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro. As afirmações do texto reproduzem o sentido geral do diploma tal como noticiado por fontes especializadas; a redação consolidada deve ser confirmada no Diário da República, designadamente quanto ao impacto exato na regulamentação do Decreto-Lei n.º 127/2012.

tesouraria universitária deve hoje internalizar e que reforça, no plano do controlo prudencial, a utilidade da informação consolidada (infra, 7.1) sem nada acrescentar, como se verá, aos planos da competência e da imputação.

IV. Três planos que não podem confundir-se

Chegados aqui, é possível enunciar a grelha dogmática que estrutura a resposta à pergunta de investigação. Três planos normativos coexistem na matéria, cada um com a sua lógica, as suas fontes e as suas consequências; a patologia argumentativa a evitar é a transposição inadvertida de conclusões de um plano para outro.

4.1. Primeiro plano: a competência orgânica

A competência é a medida de poderes de decisão que a lei ou os estatutos atribuem a cada órgão. Rege-se pelo princípio da legalidade: só existe nos termos em que a norma a confere, é irrenunciável e inalienável e não se amplia por inferência.¹⁰ Em particular, **deveres de relato ou de informação não geram poderes decisórios**: a circunstância de um órgão dever receber, apreciar ou certificar informação sobre certa realidade não o investe no poder de autorizar os atos que essa realidade documenta. Esta regra elementar, frequentemente esquecida no discurso prático, será o critério de resolução da questão da competência do Conselho de Curadores (secção 5).

4.2. Segundo plano: o perímetro contabilístico de consolidação

O perímetro de consolidação é o conjunto das entidades cujas demonstrações financeiras são agregadas nas demonstrações consolidadas de um grupo público. No direito vigente, a sua delimitação consta da **NCP 22 (Demonstrações Financeiras Consolidadas)** do SNC-AP, que erige o **controlo** em base da consolidação e o define por três elementos cumulativos: o poder sobre a outra entidade; a exposição, ou a titularidade de direitos, a benefícios variáveis decorrentes do envolvimento com ela; e a capacidade de usar o poder para afetar a natureza ou a quantia desses benefícios. A própria norma distingue a posição de principal da de agente, excluindo o controlo quando os poderes são exercidos por conta de outrem. Identificado o controlo, a entidade que controla deve, em regra, apresentar demonstrações financeiras

¹⁰ Artigo 36.º n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo: [a] competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes, à suplência e à substituição.

consolidadas, agregando ativos, passivos, património líquido, rendimentos, gastos e fluxos de caixa, eliminando as transações intragrupo e uniformizando políticas contabilísticas.

A função deste plano é **informativa**: proporcionar uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa do conjunto, permitir a comparabilidade e servir o controlo prudencial e democrático da gestão pública (cfr. também os artigos 62.º e 63.º da LEO, que impõem a preparação de demonstrações individuais e consolidadas). Um pormenor da NCP 22 merece destaque, porque desfaz pela raiz a tentação de extrair da consolidação efeitos de imputação: a norma **obriga a divulgar as restrições significativas** — legais, contratuais ou regulamentares — à capacidade de a entidade que controla aceder a ativos e liquidar passivos do grupo público, incluindo as restrições à transferência de fundos entre entidades do grupo. Quer dizer: a contabilidade pública sabe e exige que se diga, que o grupo **não é** uma pessoa, que os patrimónios permanecem separados e que a agregação contabilística convive com a impermeabilidade jurídica das esferas. A consolidação pressupõe a alteridade que uma leitura apressada lhe atribuiria o poder de apagar.

No caso da Universidade do Porto, o dever de consolidar com as participadas tem ainda assento estatutário expresso: o artigo 84.º, n.º 1, dos Estatutos de 2025 determina que a Universidade apresente anualmente um relatório de contas consolidadas «com todas as suas entidades participadas». A norma estatutária alinha o relato universitário com a lógica da NCP 22 e reforça a transparência; nada diz, nem poderia dizer, sobre competência ou imputação.

4.3. Terceiro plano: o perímetro jurídico do endividamento

O perímetro jurídico do endividamento é o universo dos passivos **de que a Universidade é devedora** e que, por isso, relevam para os limites legais da sua capacidade de endividamento. A sua delimitação obedece às regras gerais de imputação expostas na secção 2: integra os passivos contraídos pela própria instituição e pelos seus centros funcionais (unidades orgânicas e serviços autónomos), porque juridicamente são passivos seus; exclui os passivos das entidades participadas, porque oneram patrimónios alheios. A dívida de uma participada só ingressa neste perímetro mediante facto jurídico próprio — garantia, assunção de dívida, condenação fundada em título específico —, e então ingressa **enquanto dívida ou responsabilidade da Universidade**, não enquanto dívida da participada «consolidada».

4.4. A tese central e a regra de não comunicação entre planos

TESE CENTRAL

Pode agora formular-se a tese central em quatro proposições: a consolidação de contas (i) serve o relato financeiro, a transparência e o controlo prudencial; (ii) não altera, por si só, a imputação jurídica das operações; (iii) não amplia competências orgânicas; e (iv) não converte automaticamente a dívida de entidades participadas em endividamento da Universidade. Os planos comunicam apenas através de **pontes jurídicas expressas** — uma norma que atribua competência, um negócio que constitua responsabilidade —, nunca por osmose contabilística. As secções seguintes testam esta tese nos dois terrenos onde ela é praticamente disputada: a competência do Conselho de Curadores e o cálculo dos limites de endividamento.

Quadro 1 — Os três planos normativos num relance

Plano	Pergunta a que responde	Fonte primordial	O que não faz
Competência orgânica	Quem decide e autoriza?	RJIES; DL n.º 96/2009; Estatutos (DN n.º 10/2025)	Não se amplia por deveres de relato ou de informação
Perímetro contabilístico de consolidação	O que se relata?	NCP 22 do SNC-AP; art. 84.º dos Estatutos de 2025	Não imputa dívida nem atribui poderes decisórios
Perímetro jurídico do endividamento	O que se deve e a quem se imputa?	Art. 7.º, n.os 1 a 4, do DL n.º 96/2009; art. 113.º do RJIES	Não acompanha automaticamente o perímetro de relato

V. A competência do Conselho de Curadores

5.1. Função de controlo e fiscalização

O Conselho de Curadores é o órgão característico do modelo fundacional: composto por personalidades de reconhecido mérito nomeadas pelo Governo sob proposta da instituição, substitui o Estado — embora não totalmente — nas funções de controlo e de fiscalização da

instituição, como decorre dos artigos 132.º, n.º 2, e 133.º, n.º 2, do RJIES. É à luz desta função que deve ler-se a competência que o artigo 9.º, alínea d), dos Estatutos da fundação, anexos ao Decreto-Lei n.º 96/2009, lhe atribui: propor ou autorizar, conforme disposto na lei, a aquisição ou alienação de património imobiliário da instituição, bem como as operações de crédito. Como notava o parecer de 2016, apoiando-se na caracterização doutrinal do conselho de curadores como órgão de controlo do cumprimento da vontade fundacional e da legalidade da gestão¹¹, a intervenção dos curadores nas operações de crédito não é um ato de administração ativa, mas uma **fiscalização qualificada**, coerente com a indisponibilidade relativa dos recursos fundacionais que o próprio Decreto-Lei n.º 96/2009 consagra — pense-se no artigo 8.º, que obriga a aplicar integralmente o valor de realização dos imóveis alienados em novos investimentos do ativo imobilizado.

Esta qualificação funcional tem uma consequência interpretativa imediata: sendo a competência dos curadores um sucedâneo do controlo estadual sobre **a instituição**, o seu âmbito subjetivo mede-se pelo âmbito desse controlo — a pessoa coletiva Universidade do Porto e os seus centros funcionais — e não por realidades que lhe são juridicamente exteriores.

5.2. A cadeia procedimental nos Estatutos de 2025 e a correção de um lapso orgânico

Os Estatutos do estabelecimento de ensino, na versão de 2025, explicitam a cadeia procedimental das operações de crédito: compete ao Conselho Geral, **sob proposta do Reitor**, propor ao Conselho de Curadores a aquisição ou alienação de património imobiliário da Universidade, bem como as operações de crédito (artigo 28.º, n.º 2, alínea l)). O circuito é, pois, Reitor → Conselho Geral → Conselho de Curadores: a iniciativa e a conformação estratégica pertencem aos órgãos de governo académico; a intervenção final dos curadores fecha o procedimento no plano do controlo.

Neste ponto impõe-se uma correção ao parecer de 2016, que concluía ter o «conselho de gestão» competência para «propor ou autorizar» operações de crédito das unidades orgânicas e dos serviços autónomos cujos estatutos não restringissem a respetiva autonomia. A formulação, compreensível no contexto estatutário então vigente e na perspetiva da operacionalização interna, presta-se hoje a equívoco e deve ser depurada. O Conselho de Gestão — nomeado e exonerado pelo Conselho de Curadores sob proposta do Reitor (artigo 39.º dos Estatutos de 2025) — é o órgão de gestão administrativa, patrimonial e financeira

¹¹DOMINGOS SOARES FARINHO, *Fundações e Interesse Público. Direito Administrativo Fundacional — Enquadramento Dogmático*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 562.

corrente; cabem-lhe os atos de execução conexos com as operações de crédito, designadamente as autorizações de despesa exigidas, no caso da locação financeira, pelo Código dos Contratos Públicos (infra, 6.1). Não lhe cabe, porém, a **autorização da operação de crédito enquanto tal**, que percorre necessariamente a cadeia Reitor/Conselho Geral/Conselho de Curadores. A tese do parecer mantém o seu núcleo válido — as operações de crédito promovidas no interesse de unidades orgânicas ou serviços autónomos são operações **da Universidade**, porque aqueles não têm personalidade — mas a etiqueta orgânica deve ser substituída: o que o Conselho de Gestão faz é executar e autorizar despesa no quadro de uma operação decidida e controlada pelos órgãos competentes, não autorizar o endividamento. A distinção entre autorização (ato de controlo), proposta (ato de iniciativa) e execução (ato de administração corrente) é, de resto, uma aplicação direta do primeiro plano da grelha exposta em 4.1.

5.3. A não extensão da competência às entidades participadas

A questão central do parecer de 2016 era a de saber se a competência do Conselho de Curadores em matéria de operações de crédito se estende às entidades que integram o perímetro de consolidação. A resposta negativa que então se deu mantém-se inteiramente válida no quadro normativo atual — e sai dele reforçada.

Em primeiro lugar, pelo argumento funcional já enunciado: se a finalidade da consolidação de contas é proporcionar uma imagem verdadeira e apropriada do conjunto e se a função do Conselho de Curadores é exercer, em substituição do Estado, o controlo e a fiscalização **da instituição**, então esse controlo incide sobre a pessoa coletiva e os seus centros funcionais, únicos cujas operações de crédito são operações da Universidade. As operações de crédito tituladas por participadas são operações de terceiros; submetê-las à autorização dos curadores significaria atribuir a um órgão de uma pessoa coletiva poderes decisórios sobre atos de outra, sem norma que o preveja — violação frontal do princípio da legalidade da competência.

Em segundo lugar, pelo argumento sistemático que os Estatutos de 2025 vieram oferecer: o artigo 19.º, ao regular a criação de entidades subsidiárias e a participação nelas, comete a **autorização ao Conselho Geral**, sob proposta do Reitor e determina que a operação seja **levada ao conhecimento do Conselho de Curadores acompanhada da informação sobre as implicações financeiras** (n.os 3 e 4)¹². O legislador estatutário distinguiu, portanto, com

¹²Os n.os 3 e 4 do artigo 19.º dos Estatutos de 2025 apresentam sobreposição parcial — ambos exigem autorização do Conselho Geral sob proposta do Reitor —, acrescentando o n.º 4 a referência à transformação e extinção e o dever de informação ao Conselho de Curadores. Trata-se de imperfeição de técnica legislativa que não prejudica o sentido inequívoco do regime: autorização pelo Conselho Geral, conhecimento informado pelos curadores.

toda a clareza, o poder de autorizar (Conselho Geral) do direito a ser informado (Conselho de Curadores). Se nem a constituição da relação de participação carece de autorização dos curadores, por maioria de razão dela não carecem os atos de gestão — incluindo o endividamento — praticados pela participada no exercício da sua capacidade própria. O dever de informação qualificada confirma, em vez de contrariar, a tese: é precisamente porque os curadores **não decidem** sobre as participadas que a lei estatutária lhes assegura visibilidade sobre as implicações financeiras das participações, habilitando-os a exercer o seu controlo sobre quem decide — os órgãos da Universidade.

Resta acrescentar que a ausência de poder autorizativo heterónimo não deixa a Universidade desarmada perante as suas participadas. A influência exerce-se **de fora para dentro**, pelos instrumentos próprios da posição jurídica que a Universidade ocupa em cada entidade: a designação de titulares dos órgãos sociais, o exercício do voto, os pactos parassociais, os contratos-programa, os estatutos da própria participada. É por estes canais — e não pela extensão de competências orgânicas universitárias — que a Universidade governa o seu universo de participações; e é sobre o uso destes canais que incide, a jusante, o controlo dos curadores.

5.4. O fiscal único

Ao lado do Conselho de Curadores, o fiscal único completa o dispositivo de controlo da dimensão fundacional. A sua intervenção é técnica e certificativa: o artigo 113.º do RJIES comete-lhe a certificação da fiabilidade das previsões de receitas e despesas, e o artigo 7.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 96/2009 faz depender o apuramento dos limites de endividamento da existência de demonstrações financeiras consolidadas **devidamente certificadas pelo fiscal único**. O fiscal único é, assim, a charneira entre o plano contabilístico e o plano jurídico do endividamento: a sua certificação confere fiabilidade às grandezas sobre as quais os rácios se calculam, mas não transforma a natureza dessas grandezas nem desloca competências. Também aqui o controlo é controlo — não decisão, não imputação.

VI. Operações de crédito: o conceito jurídico relevante

6.1. Empréstimo e locação financeira

O sintagma «operações de crédito», utilizado pelo artigo 9.º, alínea d), dos Estatutos fundacionais e pelo artigo 28.º, n.º 2, alínea l), dos Estatutos de 2025, deve ser preenchido por

coordenação com o artigo 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 96/2009: se o endividamento líquido total da Universidade se compõe dos valores passivos, de curto ou de médio e longo prazo, relativos a **empréstimos contraídos** e a **contratos de locação financeira** (deduzidos dos financiamentos bancários garantidos por créditos de projetos cofinanciados, designadamente pelo FEDER), então são estas as operações cuja proposta ou autorização cabe na competência descrita. A coincidência material entre o universo das operações de crédito e o universo do endividamento líquido, já assinalada pelo parecer de 2016, é a manifestação mais visível da articulação entre o plano da competência e o plano jurídico do endividamento: o órgão de controlo intervém exatamente sobre as operações que constituem dívida da instituição.

As duas figuras têm, no plano financeiro, fisionomias distintas, com reflexos procedimentais que importa não confundir. O empréstimo gera uma **receita não efetiva**¹³ — entra dinheiro, mas constitui-se simetricamente um passivo — e o respetivo contrato é geneticamente privado. A locação financeira, pelo contrário, traduz-se numa **despesa** plurianual e o contrato está sujeito ao Código dos Contratos Públicos: a sua celebração pressupõe um procedimento pré-contratual e, a montante, uma decisão de contratar que cabe ao órgão competente para autorizar a despesa, podendo estar implícita nesta (artigos 36.º, n.º 1 e 431.º n.º 2 do CCP). Esta diferença genética explicará, adiante, a dualidade de regimes de invalidade em caso de violação dos limites (infra, 8.3); e explica, desde já, a repartição interna de papéis descrita em 5.2: a autorização de despesa inerente à locação financeira é ato de execução que pode caber ao Conselho de Gestão, sem prejuízo de a operação de crédito, enquanto ato de endividamento, percorrer a cadeia de controlo própria.

6.2. Garantias e assunção de responsabilidades: as pontes de imputação

Do empréstimo e da locação financeira devem distinguir-se rigorosamente duas outras categorias, que não constituem endividamento direto mas podem vir a sê-lo: as **garantias pessoais** (fiança, aval, garantias autónomas) que a Universidade preste a dívidas de terceiros — designadamente de participadas — e a **assunção de dívida** alheia. Estas figuras são, na gramática deste estudo, as pontes jurídicas pelas quais a dívida de uma participada pode comunicar-se à esfera da Universidade: a garantia constitui uma responsabilidade contingente, que se converte em dívida efetiva com o incumprimento do devedor principal; a assunção de dívida transfere ou cumula desde logo a posição passiva.

¹³JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito da Despesa Pública*, Coimbra, Almedina, 2019, p. 168.

Três consequências se extraem. Primeira: porque são atos suscetíveis de onerar o património fundacional com responsabilidades equivalentes às do endividamento, a sua prática deve considerar-se sujeita, na interpretação teleológica que aqui se propõe, ao mesmo circuito de controlo das operações de crédito — seria incongruente que a fiscalização qualificada dos curadores abrangesse o empréstimo de um euro e ignorasse a garantia de um milhão! Trata-se, assinala-se, de extensão interpretativa sem apoio literal exposto nas normas competenciais, que se sustenta na identidade de razão e na função prudencial do regime, mas cujo acolhimento não pode ter-se por seguro. Segunda: no plano do relato, estas exposições aparecem como passivos contingentes ou provisões, nos termos das NCP aplicáveis, e a própria LEO manda informar sobre as responsabilidades contingentes do Estado e das entidades públicas (artigo 13.º, n.º 2) — nova confirmação de que o sistema trata a comunicação de responsabilidade como facto jurídico a relatar, não como efeito do relato. Terceira: a existência destas pontes demonstra, a contrario, a tese central — se a consolidação convertesse automaticamente a dívida das participadas em dívida da Universidade, as garantias e a assunção de dívida seriam juridicamente supérfluas; a sua disciplina autónoma só faz sentido porque a regra é a separação.

VII. Consolidação de contas e perímetros relevantes

7.1. A função da consolidação no SNC-AP

Recapitulando o essencial do segundo plano (4.2): no direito vigente, a consolidação de contas das entidades públicas rege-se pela NCP 22 do SNC-AP, que substituiu integralmente o quadro do POC-Educação e da Orientação n.º 1/2010 sobre o qual o parecer de 2016 construiu a sua análise. A substituição do referencial não é neutra do ponto de vista metodológico — o critério do controlo passou do binómio poder/resultado, com as suas presunções, para o teste tripartido poder/benefícios variáveis/ligação entre ambos —, mas é neutra quanto à conclusão que aqui releva: em ambos os quadros, a consolidação é uma técnica de **visibilidade**, ordenada à imagem verdadeira e apropriada do conjunto e à prestação de contas e em ambos os quadros o «grupo público» é uma realidade de relato, não um sujeito. O parecer de 2016 acertava na conclusão por intuição da função; o direito vigente permite hoje demonstrá-la pela letra: a NCP 22 manda divulgar as restrições ao acesso a ativos e à liquidação de passivos dentro do grupo e a NCP 20 — Divulgações de Partes Relacionadas, em coerência, dispensa a divulgação de transações entre partes relacionadas do grupo nas contas consolidadas precisamente porque estas

apresentam o conjunto «como se» de uma única entidade se tratasse — um «como se» contabilístico que pressupõe não o ser juridicamente.¹⁴

O artigo 84.º dos Estatutos de 2025, ao impor o relatório anual de contas consolidadas com todas as entidades participadas, com explicitação das estruturas de custos, insere-se nesta lógica e di-la expressamente: trata-se de garantir as melhores práticas de contabilização e registo — transparência —, não de redefinir o devedor.

7.2. O problema do artigo 7.º, n.º 1, alínea c): que «demonstrações financeiras consolidadas»?

O ponto dogmaticamente mais delicado do regime — e o verdadeiro banco de ensaio da tese central — está na alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 96/2009: para a determinação dos limites de endividamento, «as grandezas contabilísticas dizem respeito ao último exercício económico para o qual estejam disponíveis demonstrações financeiras consolidadas devidamente certificadas pelo fiscal único». A dificuldade é evidente: se as demonstrações consolidadas da Universidade abrangem hoje, por força da NCP 22 e do artigo 84.º dos Estatutos, as entidades participadas controladas, então as grandezas consolidadas — fundo social, ativo líquido, resultados, amortizações — incorporam elementos patrimoniais de terceiros. Calcular os rácios do n.º 1 sobre essas grandezas significaria fazer depender a capacidade de endividamento **da Universidade** da situação patrimonial de pessoas coletivas que por essa dívida não respondem.

O parecer de 2019 resolveu a dificuldade por via de uma leitura conforme: relendo a alínea c) à luz do artigo 113.º do RJIES — que refere a consolidação ao binómio instituição/unidades orgânicas —, concluiu que o perímetro relevante para os limites é formado pelas contas da instituição e das suas unidades orgânicas e não de outras entidades em que a Universidade participe, restringindo-se correspondentemente a noção de endividamento líquido aos passivos

¹⁴ Um exemplo torna o argumento apreensível. Suponha-se que a Universidade controla uma sociedade por si constituída — a «U.Porto Serviços, S.A.» — e que esta tem em caixa 500 000 euros. Por força da consolidação, esse valor surge agregado nas contas da Universidade; mas esta não pode dele dispor para pagar as suas próprias despesas, porque o dinheiro pertence à sociedade e o seu acesso depende das regras societárias (deliberação de distribuição de lucros, entre outras). A NCP 22 obriga, por isso, a divulgar essa restrição — o que só faz sentido se os patrimónios forem juridicamente distintos. Por outro lado, se a Universidade prestar à sociedade um serviço por 100 euros, essa operação — rendimento para uma, gasto para a outra — é eliminada na consolidação e, nos termos da NCP 20, não é divulgada nas contas consolidadas, porque o grupo é aí apresentado «como se» fosse uma única entidade, que não realiza operações consigo mesma. Sucede que a operação existiu juridicamente: houve um contrato entre duas pessoas coletivas. Se ambas fossem, de facto, uma só entidade, não haveria sequer operação a eliminar nem restrição a assinalar. É a própria técnica contabilística que, ao eliminar transações internas e ao divulgar barreiras internas, pressupõe a separação jurídica que a consolidação não suprime.

daquele universo. Esta leitura deve ser mantida, mas merece hoje uma fundamentação reforçada, em três argumentos.

O **argumento histórico-genético**: em 2009, a remissão da alínea c) para «demonstrações financeiras consolidadas» operava no quadro do POC-Educação, em que a consolidação no setor da educação tinha por eixo a entidade-mãe e o seu universo orgânico. A alínea c) é uma norma de mensuração — identifica o suporte documental fiável das grandezas — e não uma norma de redefinição do devedor; a evolução ulterior do referencial contabilístico, alargando o perímetro de relato, não pode ter mutado retroativamente o sentido de uma norma prudencial cujo objeto é a dívida da Universidade.

O **argumento sistemático**: o artigo 7.º deve ser lido como um todo. O n.º 3 define o endividamento líquido total «da Universidade do Porto» por referência a passivos relativos a empréstimos por ela contraídos e a contratos de locação financeira por ela celebrados — categorias que pressupõem a posição de devedora. O n.º 1 limita esse endividamento por rácios que medem a solidez patrimonial **do devedor**. Seria assistemático que o numerador e o denominador dos rácios respeitassem a um universo (o grupo de relato) diferente do universo cuja dívida se limita (a Universidade). Acresce o já referido apoio do artigo 113.º do RJIES, norma de garantia que prevalece, por via do artigo 5.º da LEO, sobre leituras expansivas.

O **argumento teleológico**: os limites do artigo 7.º têm função prudencial — assegurar que a Universidade só se endivida na medida da sua capacidade de solver. Incluir nas grandezas de cálculo patrimónios que não respondem pela dívida falsearia essa função nos dois sentidos: participadas patrimonialmente robustas inflacionariam artificialmente a capacidade de endividamento da Universidade; participadas deficitárias deflacioná-la-iam, penalizando a instituição por passivos que não são seus. Em qualquer dos casos, o rácio deixaria de medir o que a norma quer medir.

Em termos operativos, a leitura aqui sustentada não exige a produção de um terceiro corpo de demonstrações: as grandezas do subconjunto instituição/unidades orgânicas são tecnicamente extraíveis do sistema de relato vigente — seja das demonstrações individuais ou separadas da entidade que controla, na gramática das NCP 21 e 22, seja da informação segmentada ou do anexo às contas consolidadas — e é a esse subconjunto, certificado pelo fiscal único, que devem reportar-se os rácios. Importa, todavia, assinalar o grau de segurança desta conclusão: trata-se da interpretação que se tem por dogmaticamente correta, mas a letra da alínea c) tolera leitura divergente, e não se conhece jurisprudência que tenha dirimido o ponto. A clarificação

legislativa — precisando que as grandezas relevantes são as da instituição e das suas unidades orgânicas — seria, de iure condendo, desejável.

7.3. Corolário: a dívida das participadas no relato e na imputação

Do exposto resulta o corolário que fecha o segundo e o terceiro planos: a dívida das entidades participadas **aparece** nas demonstrações consolidadas da Universidade — e deve aparecer, porque essa é a função do relato — mas **não integra** o endividamento líquido total relevante para o artigo 7.º, nem onera o património da Universidade, salvo se e na medida em que exista título jurídico de comunicação (garantia, assunção de dívida: supra, 6.2). Quando tal título exista, o que entra no perímetro jurídico do endividamento é a posição passiva **da Universidade** dele emergente — a responsabilidade do garante, a dívida assumida —, qualificada e mensurada segundo a sua própria natureza e não a dívida da participada por arrastamento consolidado. A consolidação dá a ver; o negócio jurídico obriga. São operações distintas, e o sistema só funciona enquanto se mantiverem distintas.

VIII. Limites do endividamento e consequências do incumprimento

8.1. A estrutura do artigo 7.º: limite quantitativo e limite qualitativo

O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 96/2009 fixa dois limites de natureza distinta, como bem sistematizou o parecer de 2019. O limite **quantitativo** (n.º 1) impõe que o endividamento líquido total, em 31 de dezembro de cada ano, respeite cumulativamente a garantia de um grau de autonomia financeira de 75 %, definido pelo rácio fundo social/ativo líquido e o quádruplo do valor do cash-flow, definido pela soma dos resultados líquidos com as amortizações e as provisões/ajustamentos do exercício. O limite **qualitativo** (n.º 2) ordena a capacidade de endividamento ao financiamento de atividades de investimento, admitindo excecionalmente a sua utilização, até ao máximo de 5 %, para o financiamento da atividade de exploração. O n.º 3 define o endividamento líquido total (supra, 6.1) e o n.º 4 admite a autorização ministerial de empréstimos para além do limite do n.º 1, nos termos do artigo 115.º, n.º 2, do RJIES¹⁵.

A violação de cada limite desencadeia consequências distintas, que importa reconduzir à grelha conceptual adequada: validade, responsabilidade e controlo são planos diferentes e cumuláveis.

¹⁵Não existem alterações ao artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 96/2009 ulteriores à sua redação originária.

8.2. Violação do limite quantitativo: responsabilidade financeira sem invalidade automática da situação

A ultrapassagem dos rácios do n.º 1 convoca, em primeira linha, a **responsabilidade financeira sancionatória**: o artigo 65.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC), habilita o Tribunal de Contas a aplicar multas pela ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento, bem como pela utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista. A responsabilidade recai sobre os agentes da ação — os titulares de órgãos e demais responsáveis que hajam autorizado ou praticado os atos —, em coerência com o regime geral de responsabilidade na execução orçamental (artigo 72.º da LEO).

Neste ponto, o parecer de 2019 formulou uma distinção dogmática de alcance que merece ser preservada e sublinhada: os limites ao endividamento são **requisitos de validade dos atos de execução orçamental** e não resultados ou objetivos a atingir. A instituição pode, por circunstâncias de gestão ou de conjuntura, encontrar-se com um grau de autonomia financeira inferior a 75 % ou com um cash-flow deprimido sem que essa situação constitua, em si mesma, infração: o que a lei proíbe não é o estado dos rácios, mas o **ato de endividamento** praticado em desrespeito deles. Daqui decorre que a degradação dos rácios opera como facto impeditivo de novo endividamento — qualquer operação de crédito subsequente que os desrespeite será inválida e geradora de responsabilidade — mas não invalida retroativamente as operações regularmente contraídas, nem impõe, por si, deveres de amortização antecipada. É uma lógica de comporta, não de sanção do resultado.

8.3. Violação do limite qualitativo: o duplo circuito de invalidade e a distinção entre vício genético e afetação indevida ulterior

A violação do limite qualitativo do n.º 2 — a afetação do financiamento a finalidade diversa do investimento, fora da margem de 5 % — desencadeia, além da responsabilidade financeira (a mesma alínea f) do artigo 65.º da LOPTC pune a utilização de empréstimos em finalidade diversa da legal), consequências no plano da **validade**. Aqui é necessário um rigor que o discurso prático nem sempre observa, distinguindo três realidades: a invalidade da decisão, a invalidade do contrato e o momento do vício.

Quanto à **invalidade da decisão**: a decisão de contratar e a autorização da despesa inerente são atos administrativos de execução orçamental; praticados em violação do artigo 7.º, n.º 2, são

nulos por força do artigo 113.º, n.º 7, do RJIES, que comina com nulidade os atos praticados em violação das regras de execução orçamental aplicáveis às instituições de ensino superior.

Quanto à **invalidade do contrato**, o regime bifurca-se segundo a natureza genética de cada figura, como antecipado em 6.1. No **empréstimo**, contrato geneticamente privado, a celebração para finalidade legalmente vedada traduz contrariedade direta a norma imperativa, ferindo o contrato de nulidade nos termos do artigo 294.º do Código Civil. Na **locação financeira**, contrato administrativo sujeito ao CCP, a invalidade opera por via consequencial: nula a autorização de despesa que está a montante do procedimento (artigo 113.º, n.º 7, do RJIES), a nulidade comunica-se ao contrato que dela depende, segundo a lógica da invalidade consequente consagrada no artigo 283.º do Código dos Contratos Públicos. O resultado prático converge — a operação não se consolida na ordem jurídica —, mas os caminhos jurídicos são distintos e devem ser corretamente identificados, desde logo porque condicionam o regime de arguição e os efeitos da destruição do negócio.

Quanto ao **momento do vício**, impõe-se a distinção entre o vício genético da operação e a afetação indevida ulterior dos fundos. Se a operação de crédito é, desde a origem, contraída para finalidade vedada — o que resultará da sua causa concreta, documentada na decisão de contratar e no clausulado —, o vício é genético e o regime é o descrito: nulidade da decisão e do contrato, com responsabilidade financeira. Se, pelo contrário, a operação é validamente contraída para investimento e só em momento ulterior os fundos são desviados para a exploração além da margem legal, o desvio não retroage sobre a validade do contrato de financiamento — que nasceu conforme — mas constitui ilegalidade financeira autónoma: os atos de execução orçamental que concretizam a afetação indevida são eles próprios feridos de nulidade nos termos do artigo 113.º, n.º 7, do RJIES, e a utilização do empréstimo em finalidade diversa preenche diretamente a previsão sancionatória do artigo 65.º, n.º 1, alínea f), da LOPTC. A distinção é tudo menos académica: dela depende saber se o financiador pode ver destruído o seu título — só no vício genético — ou se a patologia se circunscreve à esfera interna da entidade pública e dos seus responsáveis.

8.4. A irrelevância invalidante da consolidação

Fecha-se o círculo com a constatação simétrica: assim como a consolidação não amplia competências nem imputa dívidas, também os erros ou as opções de delimitação do perímetro contabilístico não contaminam a validade dos atos de endividamento. Uma consolidação indevidamente alargada ou indevidamente restrita constitui vício de relato — suscetível de

censura no plano da certificação pelo fiscal único, do controlo pelo Tribunal de Contas e, eventualmente, da responsabilidade dos responsáveis pela prestação de contas — mas não torna a Universidade devedora do que não deve, nem inválida a operação que respeitou, no seu próprio plano, os limites legais. Inversamente, a circunstância de uma operação ilegal estar corretamente relatada nas contas consolidadas nada sana. O relato dá a conhecer; não constitui, não convalida, não invalida.

Quadro 2 — Consequências da violação dos limites do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 96/2009

Hipótese	Plano da validade	Plano da responsabilidade	Nota
Violação do limite quantitativo (n.º 1)	Invalida os novos atos de endividamento; não invalida as operações regularmente contraídas	Financeira sancionatória — art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC	Requisito de validade, não resultado devido
Violação do limite qualitativo (n.º 2) — vício genético	Nulidade da decisão (art. 113.º, n.º 7, RJIES) e do contrato (art. 294.º CC; art. 283.º CCP)	Financeira sancionatória — art. 65.º, n.º 1, al. f), da LOPTC	Destrói o título de financiamento
Afetação indevida ulterior dos fundos	Nulidade dos atos de execução que a concretizam; o contrato de financiamento mantém-se	Financeira sancionatória autónoma	Patologia circunscrita à esfera interna

IX. Síntese conclusiva

1. A Universidade do Porto é uma única pessoa coletiva pública de tipo fundacional, que sucedeu universalmente à instituição transformada (artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 96/2009); «Fundação» e «Universidade» designam dimensões orgânico-funcionais do mesmo sujeito. As unidades orgânicas e os serviços autónomos são centros funcionais sem personalidade, cujas dívidas são dívidas da Universidade; as entidades participadas do artigo 19.º dos Estatutos têm personalidade e património próprios e as suas dívidas não são, por princípio, dívidas da Universidade.

2. A autonomia financeira fundacional — cujo traço distintivo é a faculdade de endividamento sem autorização ministerial, dentro dos limites do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 96/2009 e sem prejuízo da autorização excecional além desses limites (artigo 7.º, n.º 4, e artigo 115.º, n.º 2, do RJIES) — subsiste no quadro da LEO por força da cláusula de salvaguarda do artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 151/2015, mas é materialmente comprimida pela disciplina financeira comum, hoje agravada pela Lei n.º 24/2026, que, ao encurtar para 30 ou 60 dias o prazo de qualificação dos pagamentos em atraso, torna mais exigente o pressuposto da dispensa de autorização de compromissos plurianuais de que beneficiam as instituições fundacionais.
3. Competência orgânica, perímetro contabilístico de consolidação e perímetro jurídico do endividamento são três planos normativos autónomos, que só comunicam por pontes jurídicas expressas — normas atributivas de competência, negócios constitutivos de responsabilidade — e nunca por efeito automático do relato.
4. A competência do Conselho de Curadores em matéria de operações de crédito é uma competência de controlo e fiscalização, exercida em substituição parcial do Estado e tem por âmbito subjetivo a Universidade e os seus centros funcionais. Não se estende às entidades participadas: a sua dívida e as suas operações de crédito não carecem de autorização dos curadores, aos quais os Estatutos de 2025 asseguram, coerentemente, apenas informação qualificada sobre as implicações financeiras das participações (artigo 19.º). A intervenção do Conselho de Gestão nas operações de crédito é de execução e autorização de despesa, não de autorização do endividamento, que percorre a cadeia Reitor/Conselho Geral/Conselho de Curadores.
5. O perímetro relevante para o cálculo dos limites do artigo 7.º é o da instituição e das suas unidades orgânicas, por interpretação da alínea c) do n.º 1 conforme ao artigo 113.º do RJIES e à função prudencial da norma; o alargamento do perímetro de relato operado pela NCP 22 e pelo artigo 84.º dos Estatutos de 2025 não redefiniu o devedor nem as grandezas de cálculo. A dívida das participadas só ingressa no endividamento da Universidade mediante garantia, assunção de dívida ou título equivalente — e ingressa então como responsabilidade própria da Universidade, sujeita ao mesmo circuito de controlo das operações de crédito.
6. A violação do limite quantitativo gera responsabilidade financeira sancionatória (artigo 65.º, n.º 1, alínea f), da LOPTC) e impede validamente novo endividamento, mas não

invalida as operações regularmente contraídas: os limites são requisitos de validade dos atos de endividamento, não resultados devidos. A violação do limite qualitativo gera, além da responsabilidade financeira, a nulidade da decisão (artigo 113.º, n.º 7, do RJIES) e do contrato — diretamente, no empréstimo (artigo 294.º do Código Civil); por via consequencial, na locação financeira —, devendo distinguir-se o vício genético da operação da afetação indevida posterior dos fundos, que não destrói o título de financiamento, mas fere de nulidade os atos de execução que a concretizam e fundamenta responsabilidade autónoma.

7. Em resposta à pergunta de investigação: **o perímetro de consolidação contabilística não pode ampliar o âmbito da competência do Conselho de Curadores nem o perímetro jurídico do endividamento da Universidade**. A consolidação de contas serve o relato financeiro, a transparência e o controlo prudencial; não altera, por si só, a imputação jurídica das operações, não amplia competências orgânicas e não converte automaticamente a dívida de entidades participadas em endividamento da Universidade. A própria normalização contabilística pública o pressupõe, ao exigir a divulgação das barreiras jurídicas que separam os patrimónios do grupo: a consolidação dá a ver um conjunto que o direito mantém, deliberadamente, plural.

A elaboração do presente artigo foi assistida por IA (Claude AI, da Anthropic), quanto à formatação (letra, estilos e elementos visuais), títulos dos parágrafos e abstract. O conteúdo foi integralmente revisto pelo autor.

Bibliografia citada

FARINHO, Domingos Soares, *Fundações e Interesse Público. Direito Administrativo Fundacional — Enquadramento Dogmático*, Coimbra, Almedina, 2014.

GONÇALVES, Pedro, *Entidades Privadas com Poderes Públicos — O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*, Coimbra, Almedina, 2005.

OTERO, Paulo, *Legalidade e Administração Pública — O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Coimbra, Almedina, 2003.

ROCHA, Joaquim Freitas da, *et al.*, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012.

ROCHA, Joaquim Freitas da, *Direito da Despesa Pública*, Coimbra, Almedina, 2019.

Referências normativas principais

Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (RJIES) · Decreto-Lei n.º 96/2009, de 27 de abril, e Estatutos da fundação anexos · Despacho Normativo n.º 10/2025, de 29 de agosto (Estatutos da Universidade do Porto, versão consolidada) · Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental) · Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro (SNC-AP), em especial as NCP 21, 22 e 23 · Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA), na redação da Lei n.º 24/2026, de 1 de junho · Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho · Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC) · Código Civil (artigo 294.º) · Código dos Contratos Públicos (artigos 36.º e 431.º).