



PARTE D

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

Declaração de Retificação n.º 599/2018

Por ter sido publicado com inexatidão no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 134, de 13-07-2018, o Despacho (extrato) n.º 6826/2018, relativo à mobilidade interna intercarreiras de Maria João Cabrito Diogo, retifica-se que onde se lê:

«L 34/2014, de 20/06»

deve ler-se:

«L 35/2014, de 20/06»

13 de julho de 2018. — O Juiz Desembargador Presidente, *Rui Fernando Belfo Pereira*.

311580362

TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DO PORTO ESTE

Despacho (extrato) n.º 8260/2018

Renovação da Comissão de Serviço de Administradora Judiciária

Por despacho da Juíza Presidente do Tribunal Judicial da Comarca do Porto Este, de 27 de julho de 2018, nos termos do disposto no artigo 105.º da Lei n.º 62/2013, de 26/08, com parecer favorável da Magistrada Coordenadora do Ministério Público e obtida a concordância do serviço competente do Ministério da Justiça, foi renovada a comissão de serviço da Administradora Judiciária do Tribunal Judicial da Comarca do Porto Este, Dra. Maria de Fátima de Castro Torres.

27 de julho de 2018. — A Presidente do Tribunal Judicial da Comarca do Porto Este, *Armanda Alves Rei de Lemos Gonçalves*.

311571396

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Despacho (extrato) n.º 8261/2018

Consolidação da mobilidade na categoria de especialista de informática

Por meu despacho de 9 de agosto de 2018 e após anuência da Senhora Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Informática, IP, foi autorizada, nos termos do n.º 3, do artigo 99.º, da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, a consolidação definitiva da mobilidade na categoria do especialista de informática Pedro Miguel Tavares Rodrigues, no mesmo escalão e índice, 1 e 480, respetivamente, e na mesma carreira e categoria do mapa de pessoal dos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo da Procuradoria-Geral da República, nos termos do n.º 3 do artigo 99.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, tendo sido celebrado contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado com efeitos a 1 de agosto de 2018.

9 de agosto de 2018. — O Secretário-Adjunto da Procuradoria-Geral da República, *Rui Dias Fernandes*.

311577885

Parecer n.º 41/2017

Régie Cooperativa — Cooperativa de Interesse Público — Instituto Politécnico — Tutela Administrativa — Interesse Público

1.ª O Governo dispõe de poderes de tutela administrativa sobre os órgãos de institutos politécnicos e que nada impede incidam sobre o mérito e conveniência de algumas das suas decisões ou deliberações.

2.ª A autonomia administrativa das universidades (artigo 76.º, n.º 2, da Constituição), ao contrário da autonomia dos municípios e das freguesias (artigo 242.º, n.º 1) não obriga os poderes tutelares a circunscreverem-se

à legalidade, sem prejuízo de se admitir uma qualificação das autonomias científica e pedagógica por conta das liberdades de criação cultural e de ensino (artigos 42.º e 43.º, respetivamente).

3.ª A aplicação aos institutos politécnicos do regime jurídico dos institutos públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro) é estritamente subsidiária em relação ao regime jurídico das instituições de ensino superior (Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro).

4.ª De modo que, uma vez cumpridos certos pressupostos e requisitos, pode um instituto politécnico criar ou tomar parte em pessoas coletivas de direito privado (cf. artigo 15.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro), além de dispor de muitos outros instrumentos para desenvolver cooperação com outras entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras.

5.ª Ainda que a lei se refira estritamente a pessoas coletivas de direito privado e não enuncie expressamente a criação nem a participação em cooperativas de regime comum ou de interesse público, o certo é que há um vasto e sólido arrimo constitucional a favorecer a equiparação entre setor privado, por um lado, e setor cooperativo e social, por outro.

6.ª Equiparação que se concretiza no artigo 7.º do Código Cooperativo (aprovado pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto) quer em face de empresas privadas quer de outras pessoas coletivas privadas puramente associativas.

7.ª A Revisão Constitucional de 1997 introduziu alterações refletidas na redação do artigo 61.º, n.º 4, e do artigo 82.º, n.º 3, alínea *a*), com o desiderato de reforçar o cooperativismo de iniciativa pública, relativizando, pois, a incompatibilidade das cooperativas de interesse público com alguns dos princípios cooperativos internacionais, objeto de receção constitucional material (cf. artigo 61.º, n.º 2, da Constituição).

8.ª Não obstante, o Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro, consagra um poder de autorização tutelar a exercer pelo Governo sobre a criação de cooperativas de interesse público, ressalvando apenas a iniciativa das autarquias locais, o que se coaduna com as restrições aos poderes de tutela administrativa de que estas especificamente beneficiam (cf. artigo 242.º, n.º 1 da Constituição).

9.ª É, concretamente, sobre o Instituto Politécnico do Porto que recai o ónus de demonstrar ao Governo o concreto interesse público na criação de uma concreta *régie* cooperativa para o bom desempenho das suas concretas atribuições, enquanto instituição de ensino superior.

10.ª Se o conceito de interesse público é, por natureza, vago e indeterminado, já os propósitos de uma cooperativa de interesse público exigem especificidade e individualização, sob pena de se frustrar um juízo de conformidade.

11.ª Tão-pouco devem apresentar-se objetos sociais demasiado amplos, quase universais, a ponto de impedirem futuramente saber do cumprimento do princípio da especialidade, o qual possui valor acrescido para as pessoas coletivas públicas, sejam elas de direito público, privado ou cooperativo.

12.ª Ainda que uma cooperativa possa ser reconhecida como organização não governamental, tanto de cariz ambiental como de cooperação para o desenvolvimento, já uma *régie* cooperativa não pode qualificar-se de igual modo, porquanto surge por iniciativa e criação pública, além de o seu estatuto consagrar condições de prevalência do interesse público.

13.ª Compete ao membro do governo responsável pelas atribuições do Estado em matéria de ensino superior, no exercício de um poder de tutela integrativa sobre o mérito da iniciativa, formular um juízo acerca da conveniência e oportunidade do projeto que lhe é apresentado, no sentido de criar uma cooperativa de interesse público.

14.ª Ao conceder ou recusar a autorização tutelar, o órgão há de guiar-se não apenas pelos elementos indiciários que lhe fornece o Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro, como também deve empregar as valorações próprias da função administrativa, baseadas em critérios de boa administração, nomeadamente de eficiência e economia.

Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Excelência,

Houve por bem Vossa Excelência consultar a Procuradoria-Geral da República⁽¹⁾, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 37.º, alínea *a*), do Estatuto do Ministério Público⁽²⁾, por suscitar dúvidas a iniciativa do Instituto Politécnico do Porto vir a constituir uma *régie* cooperativa (cooperativa de interesse público) e, em especial, com as características que se podem observar no projeto dos respetivos estatutos.

Especificam-se duas questões controvertidas, em face, por um lado, do Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro) e, por outro, do Regime das *Régies* Cooperativas (Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro⁽³⁾):

— «[D]a possibilidade de, ao abrigo do artigo 15.º (ou outro que [se] entenda aplicável ao caso apreço) uma instituição de ensino superior pública criar uma entidade com a natureza de *régie* cooperativa, com os contornos com que o IPP pretende instituir;

— «Do interesse público dos respetivos fins do qual depende a criação de uma entidade com a natureza de *régie* cooperativa, como pretendido pelo requerente».

O pedido de consulta vem acompanhado pelo projeto dos estatutos da cooperativa de interesse público e por uma informação do Gabinete de Vossa Excelência, de 15 de maio de 2017, sobre a qual recaiu despacho, de 9 de junho de 2017, determinando a devolução do expediente ao Instituto Politécnico do Porto com objeções relativas à denominação da *régie* cooperativa e reservas acerca do seu interesse público.

A Senhora Presidente do Instituto Politécnico do Porto veio a apresentar nova proposta com uma outra denominação, em 21 de junho de 2017.

Todavia, apesar de dissipadas as objeções opostas à denominação, subsistem controversas as demais questões enunciadas.

Assim, cumpre-nos emitir parecer.

I — Escolas superiores e institutos politécnicos.

Justifica-se delinear, ainda que sumariamente, uma síntese retrospectiva do ensino politécnico, no quadro do ensino superior, tendo em vista, as relações de cooperação com outras entidades públicas, privadas ou cooperativas e, de modo especial, as possibilidades de criação pelos institutos politécnicos de outras pessoas coletivas ou sua participação nas mesmas.

Deve-se à Lei n.º 5/73, de 25 de julho, e ao Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de agosto, a reorganização do ensino politécnico como parte do ensino superior. Tinha-se em vista, com o primeiro dos citados diplomas, «os estudos destinados à obtenção do grau de bacharel nos Institutos Politécnicos, nas Escolas Normais Superiores e em estabelecimentos equiparados» em cursos de três anos, «organizados de modo a proporcionarem as condições necessárias para o exercício de determinadas atividades profissionais» (cf. base XVI — 1).

Os institutos politécnicos e as escolas normais superiores possuíam um cunho marcadamente profissional. Eram estabelecimentos públicos de ensino que se encontravam incumbidos de preparar o exercício de determinadas profissões, cujo exercício não exigia formação universitária, mas que exigiam conhecimentos avançados e especializados, em razão das incumbências técnicas e sociais confiadas aos alunos que viessem a concluir com sucesso tais estudos.

Eram, em alguns casos, o que vinha de trás designado como ensino médio: os institutos superiores de contabilidade e administração, os institutos superiores de engenharia, e as escolas de regentes agrícolas.

Por seu turno, as escolas de educadores de infância e as escolas do magistério primário conservavam um lugar à parte, sem prejuízo de os seus diplomados terem acesso às escolas normais superiores (cf. base XXII), de par com os institutos superiores de educação artística, de educação física e desportos e de educação especial, que habilitavam para a docência nos ensinos básico e secundário (cf. base XXIV).

O segundo dos diplomas legislativos citados — o Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de agosto — criou as Universidades Nova de Lisboa e do Minho, assim como o Instituto Universitário de Évora (cf. artigo 9.º), do mesmo passo que reorganizou o Instituto Nacional de Educação Física, a Escola Superior de Belas-Artes e o Conservatório Nacional (cf. artigo 9.º, n.º 2) e integrou os designados estabelecimentos de ensino médio especial de Aveiro e de Évora nas respetivas instituições de ensino superior (n.º 3).

Os Institutos Politécnicos da Covilhã, Faro, Leiria, Setúbal, Tomar e Vila Real foram criados *ex novo* (cf. artigo 10.º, n.º 1) e os de Coimbra, Lisboa, Porto e Santarém «por reconversão e fusão dos institutos industriais e comerciais e escolas de regentes agrícolas existentes nessas cidades» (cf. n.º 2).

Parte destas mudanças iria ficar comprometida. Deposto o regime autoritário, o Decreto-Lei n.º 830/74, de 31 de dezembro, seguido pelos Decretos-Leis n.ºs 316/76 e n.º 327/76, de 29 de abril, e de 6 de maio, respetivamente, levaram a cabo profundas alterações, no sentido de integrar todo o denominado ensino médio no ensino superior.

Afirmava-se no preâmbulo do primeiro destes diplomas o seguinte:

«A democratização do ensino exige uma remodelação das atuais estruturas escolares que são reflexo de uma situação hierarquizada, antidemocrática e imobilista.

Exemplo flagrante desta realidade são as escolas médias, em que a uma população escolar, de um modo geral oriunda de classes menos favorecidas do que as que entram na Universidade, era ministrado um ensino intencionalmente destinado a manter os seus diplomados durante a vida profissional numa situação de desvantagem ou subalteridade relativamente aos diplomados pelas escolas superiores. Aliás, e de acordo com tal objetivo, é patente nestas escolas a ausência de uma verdadeira formação cultural, humana e científica, sendo de todo inexistentes as atividades de investigação».

Pouco tempo depois, contudo, viria o Decreto-Lei n.º 427-B/77, de 14 de outubro⁽⁴⁾, infletir a extensão e o alcance das medidas tomadas no período revolucionário, verberando alguns excessos: «transformaram o antigo ensino médio em ensino superior, sem cuidarem de preencher a lacuna que desse modo se criou, não só no sistema de ensino, como na própria formação de técnicos de que as atividades socioeconómicas carecem».

Optar-se-ia «pela institucionalização de um novo modelo de ensino superior, à semelhança, aliás, do que já vem sendo feito em numerosos países, com resultados marcadamente positivos. É o ensino superior de curta duração que o presente diploma institucionaliza».

Apostava-se numa vocação regional destes estabelecimentos de ensino, a favorecer através de mecanismos participativos dos representantes das atividades económicas num conselho consultivo (cf. artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 427-B/77, de 14 de outubro).

No imediato, visava-se a reconversão dos estabelecimentos oriundos do Estado Novo em estabelecimentos de ensino superior de curta duração (cf. artigo 2.º).

O Decreto-Lei n.º 513-T/79, de 26 de dezembro, assentou na designação ensino superior politécnico, suprimindo a referência à curta duração dos estudos.

Previu no artigo 3.º, n.º 2, que os estabelecimentos pudessem estabelecer «acordos com organismos públicos ou privados, segundo normas a aprovar pelo Ministro da Educação e pelo Ministro da tutela do respetivo setor» de modo a contribuir para que os diplomados adquirissem «uma formação profissional ligada aos problemas reais do desenvolvimento socioeconómico nacional ou regional».

Seriam criados os Institutos Politécnicos de Beja, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Faro, Lisboa, Porto, Santarém, Setúbal e Viseu (artigo 5.º).

Do mesmo passo, criaram-se as Escolas Superiores de Educação da Guarda, de Leiria, de Portalegre, de Viana do Castelo e de Vila Real (artigo 18.º), assim como a Escola Superior de Gestão e Contabilidade de Aveiro e a Escola Superior de Tecnologia de Tomar (artigo 17.º).

Coube ao Decreto-Lei n.º 513-L1/79, 27 de dezembro⁽⁵⁾, fixar o regime de instalação dos estabelecimentos de ensino superior politécnico, revigorando estas instituições, muitas das quais apresentavam uma significativa tradição no ensino nacional e desempenhavam um importante papel de dinamização regional.

Cada instituto politécnico congregaria várias escolas superiores, mas nem todas teriam de ser integradas em institutos politécnicos (artigo 5.º, n.º 1).

Daí a referência dual que haveria de permanecer a institutos politécnicos e escolas superiores não integradas.

Previa-se no artigo 33.º que os institutos politécnicos, em alguns casos, resultassem da reconversão ou transformação de outros estabelecimentos.

A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro⁽⁶⁾) veio consolidar a opção e consagrar um sistema de ensino superior aberto em dois ramos: o ensino politécnico a par do ensino universitário.

Aquilo que, de modo especial, se previu, no tocante à missão dos institutos politécnicos e escolas superiores, encontra-se no artigo 11.º, n.º 4:

«O ensino politécnico visa proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior, desenvolver a capacidade de inovação e de análise crítica e ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de atividades profissionais».

De certo modo, conservou-se como núcleo de ensino e investigação o das áreas tradicionais do ensino politécnico: tecnologia, artes e educação (cf. artigo 14.º, n.º 2).

A Lei n.º 54/90, de 5 de setembro⁽⁷⁾, definiu os institutos politécnicos como «instituições de ensino superior que integram duas ou mais escolas superiores globalmente orientadas para a prossecução de objetivos do ensino superior politécnico numa mesma região, [...] associadas para efeitos de concertação das respetivas políticas educacionais e de otimização de recursos» (cf. artigo 1.º, n.º 1).

Neste enquadramento, apresentavam-se na organização administrativa como «pessoas coletivas de direito público, dotadas de autonomia estatutária, administrativa, financeira e patrimonial» (cf. n.º 3).

Por sua vez, as escolas superiores surgiam consagradas nos termos seguintes:

«Artigo 2.º

(Escolas superiores)

1 — As escolas superiores são centros de formação cultural e técnica de nível superior, aos quais cabe ministrar a preparação para o exercício de atividades profissionais altamente qualificadas e promover o desenvolvimento das regiões em que se inserem.

2 — São atribuições das escolas superiores, nomeadamente:

- a) A realização de cursos conducentes à obtenção do grau de bacharel e do diploma de estudos superiores especializados;
- b) A realização de cursos de pequena duração, creditáveis com certificados ou diplomas adequados;
- c) A organização ou cooperação em atividades de extensão educativa, cultural e técnica;
- d) A realização de trabalhos de investigação aplicada e de desenvolvimento experimental;

3 — A natureza e o valor académico dos diplomas atribuídos pelas escolas superiores são os estabelecidos na Lei de Bases do Sistema Educativo.

4 — As escolas superiores têm personalidade jurídica e gozam de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira.

5 — As escolas de ensino superior politécnico podem organizar ou cooperar na organização de cursos de formação profissional relacionados com a respetiva área de ensino e não diretamente enquadrados no sistema escolar, respeitando o disposto na alínea i) do n.º 2 do artigo 7.º

6 — As escolas superiores têm como objetivos específicos:

- a) A formação inicial;
- b) A formação recorrente e a atualização;
- c) A reconversão horizontal e vertical de técnicos;
- d) O apoio ao desenvolvimento regional;
- e) A investigação e o desenvolvimento».

E já então se previam formas concretas de cooperação com outras instituições; mas não através da criação de outras pessoas coletivas. Assim, estabelecia-se:

«Artigo 4.º

(Cooperação com outras instituições)

1 — No âmbito das suas atribuições e visando uma mais adequada prossecução dos seus objetivos, os institutos politécnicos, ou as suas escolas superiores, podem estabelecer acordos, convénios ou protocolos de cooperação com instituições congêneres e, bem assim, com estabelecimentos de ensino superior universitário, ou com outros organismos públicos ou privados, nacionais, estrangeiros ou internacionais.

2 — As ações a realizar nos termos do número anterior visam, designadamente:

- a) A realização conjunta de programas e projetos de interesse comum;
- b) A utilização simultânea de recursos disponíveis, dentro de uma perspetiva de racionalização e otimização de meios humanos e de equipamento, tanto educacional como de investigação».

As alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo, levadas a cabo pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto, introduziram a possibilidade de os estabelecimentos de ensino superior se associarem com outros congêneres «nacionais ou estrangeiros, para conferirem os graus académicos e atribuírem os diplomas previstos nos artigos seguintes» (cf. artigo 13.º, n.º 6).

A mais recente reforma legislativa do ensino superior, protagonizada pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior) conservou a natureza binária do ensino superior: universitário, por um lado, e politécnico, por outro (cf. artigo 3.º).

Sem se tomar partido acerca da qualificação das instituições de ensino superior na administração indireta do Estado ou na administração autónoma, considerou-se, no artigo 9.º, n.º 1, serem «pessoas coletivas de direito público, podendo, porém, revestir também a forma de fundações públicas com regime de direito privado, nos termos previstos no capítulo VI do título III».

E como regime subsidiário, em tudo o que não contrarie a própria Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, nem «demais leis especiais, e ressaltado o disposto no capítulo VI do título III» recorre-se ao «regime aplicável à demais pessoas coletivas de direito público de natureza

administrativa, designadamente a lei quadro dos institutos públicos⁽⁸⁾» (cf. artigo 9.º, n.º 2).

Esta aplicação subsidiária não é suficiente porém para considerar, em definitivo, que as instituições do ensino superior sejam institutos públicos.

Tal como as universidades, os institutos politécnicos «gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado», embora «com a diferenciação adequada à sua natureza» (cf. artigo 11.º, n.º 1).

Autonomia que não exclui os poderes de tutela administrativa do Governo da República ou dos governos regionais «nem a acreditação e a avaliação externa, nos termos da lei» (cf. artigo 11.º, n.º 5).

Apesar de uma disposição que toma a tutela como epígrafe (o artigo 150.º) os poderes tutelares do Governo sobre as universidades e os institutos politécnicos públicos surgem, avulsamente, por entre outros poderes do Governo, nomeadamente os de fiscalizar as instituições de ensino superior particulares ou cooperativas:

«Artigo 27.º

(Competências do Governo)

1 — Para a prossecução das atribuições estabelecidas no artigo anterior, e sem prejuízo de outras competências legalmente previstas, compete ao Governo:

- a) Criar, modificar, fundir, cindir e extinguir instituições de ensino superior;
- b) Atribuir e revogar o reconhecimento de interesse público aos estabelecimentos de ensino superior privados.

2 — Compete em especial ao ministro da tutela:

- a) Verificar a satisfação dos requisitos exigidos para a criação e funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior;
- b) Registrar a denominação dos estabelecimentos de ensino superior;
- c) Homologar ou registar, conforme o caso, os estatutos das instituições de ensino superior e suas alterações;
- d) Homologar a eleição do reitor ou presidente das instituições de ensino superior públicas;
- e) Intervir no processo de fixação do número máximo de novas admissões e de inscrições nos termos do artigo 64.º;
- f) Promover a difusão da informação acerca dos estabelecimentos de ensino e seus ciclos de estudos;
- g) Fiscalizar o cumprimento da lei e aplicar as sanções nela previstas em caso de infração».

Tais poderes de tutela administrativa não têm por que ser circunscritos à legalidade⁽⁹⁾, não obstante o estatuto de autonomia das universidades, garantido no artigo 76.º, n.º 2⁽¹⁰⁾, cuja aplicação integral às outras instituições do ensino superior não terá constituído uma opção dos constituintes.

O que porventura se justifica a partir do artigo 76.º, n.º 2, da Constituição, no sentido de uma intervenção menos invasiva do controlo tutelar é a autonomia científica e pedagógica das universidades.

De resto, veio também a constituir opção legislativa a de instituir alguns poderes tutelares de mérito sobre determinados atos dos órgãos das associações públicas profissionais (cf. artigo 45.º, n.º 1, *in fine*, da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro).

A definição constitucional dos poderes de tutela administrativa que ao Governo incumbe exercer sobre a administração indireta e sobre as administrações autónomas, em geral, não estabelece, à partida, distinção alguma quanto ao parâmetro: legalidade e mérito⁽¹¹⁾ (cf. artigo 199.º, alínea d), e artigo artigo 267.º, n.º 2, da Constituição).

O condicionamento dos poderes de tutela administrativa à prévia verificação de uma desconformidade com a lei apenas decorre do artigo 242.º, n.º 1, da Constituição, e, como tal, só vale para a autonomia local⁽¹²⁾.

Aquilo de que o Governo não dispõe relativamente à administração autónoma é de poderes de superintendência, o que não significa porém estarem excluídas dos poderes de tutela algumas decisões ou deliberações quanto ao seu mérito para o interesse público.

Assim, compreende-se que a criação de um instituto politécnico dependa de requisitos cuja satisfação seja apreciada pelo Governo, não por mera aplicação silogística das pertinentes disposições, mas também segundo um juízo próprio da função administrativa:

«Artigo 44.º

(Requisitos dos institutos politécnicos)

Para além das demais condições fixadas pela lei, são requisitos mínimos para a criação e funcionamento de um estabelecimento de

ensino como instituto politécnico ter as finalidades e natureza definidas no artigo 7.º e preencher os seguintes requisitos:

- a) Integrar, pelo menos, duas escolas de áreas diferentes;
- b) Estar autorizados a ministrar pelo menos quatro ciclos de estudos de licenciatura, dois dos quais técnico-laboratoriais, em pelo menos duas áreas diferentes compatíveis com a missão própria dos institutos politécnicos;
- c) Dispor de um corpo docente que satisfaça o disposto no capítulo III do presente título;
- d) Dispor de instalações com as características exigíveis à ministrarção de ensino politécnico e de bibliotecas e laboratórios adequados à natureza dos ciclos de estudos;
- e) Desenvolver atividades de investigação orientada».

Relativamente aos estatutos preveem-se poderes de aprovação tutelar pelo Governo e que atingem o seu mérito, nos termos seguintes:

«Artigo 68.º

(Aprovação e revisão dos estatutos)

1 — No ato da sua criação, os estabelecimentos de ensino superior públicos são dotados de estatutos provisórios, aprovados por portaria do ministro da tutela, para vigorarem durante o período de instalação.

2 — Os estatutos das instituições de ensino superior públicas podem ser revistos:

- a) Quatro anos após a data de publicação da última revisão;
- b) Em qualquer momento, por decisão de dois terços dos membros do conselho geral em exercício efetivo de funções.

3 — A alteração dos estatutos carece de aprovação por maioria de dois terços dos membros do conselho geral.

4 — Podem propor alterações aos estatutos:

- a) O reitor ou o presidente, conforme os casos;
- b) Qualquer membro do conselho geral».

Já os estatutos definitivos e suas revisões dependem de um controlo que, não obstante circunscrito a critérios de legalidade, faz seu objeto, de um modo particularmente invasivo. Trata-se da homologação — «o ato administrativo que absorve os fundamentos e conclusões de uma proposta ou de um parecer apresentados por outro órgão» (JOSÉ GABRIEL QUEIRÓ⁽¹⁵⁾).

São estes os termos da homologação estatutária prevista na Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro:

«Artigo 69.º

(Homologação e publicação dos estatutos)

1 — Os estatutos e as suas alterações carecem de homologação governamental, a qual é dada ou recusada no prazo de 60 dias, por despacho normativo do ministro da tutela.

2 — A homologação incide sobre a legalidade dos estatutos ou suas alterações, e a sua recusa só pode fundar-se na inobservância da Constituição ou da lei ou na desconformidade do processo da sua elaboração com o disposto na presente lei ou nos próprios estatutos.

3 — No caso de a revisão dos estatutos incluir medidas que, segundo a lei, careçam de aprovação tutelar, a recusa de homologação pode basear-se na rejeição da referida aprovação».

O aparente centro dos poderes tutelares do Governo sobre as instituições de ensino superior encontra-se no artigo 150.º, cujo enunciado se transcreve:

«Artigo 150.º

(Tutela)

1 — O poder de tutela sobre as instituições de ensino superior é exercido pelo departamento governamental com responsabilidade pelo setor do ensino superior, tendo em vista, fundamentalmente, o cumprimento da lei e a defesa do interesse público.

2 — Compete à instância tutelar, para além dos poderes específicos atribuídos pela presente lei:

- a) Conhecer e decidir dos recursos cuja interposição esteja prevista em disposição legal expressa;
- b) Praticar os outros atos previstos na lei.

3 — Compete igualmente ao ministro da tutela convocar eleições para os órgãos das instituições de ensino superior, bem como desen-

cadear o procedimento de eleição do reitor ou presidente, se os órgãos competentes o não fizerem em devido tempo».

De par com o controlo do cumprimento da lei encontramos a defesa do interesse público — traço característico de uma tutela de mérito⁽¹⁴⁾.

Por seu turno, no n.º 3, surge um importante poder de tutela substitutiva⁽¹⁵⁾, conquanto limitado a situações de incumprimento da lei por parte dos órgãos universitários ou dos institutos politécnicos. Incumprimento que pode dever-se objetivamente a situações imprevistas de bloqueio de funcionamento.

Referimo-nos ao artigo 150.º como centro aparente das intervenções tutelares, pois à exceção do disposto no n.º 3, limitam-se as suas normas a remeter genericamente para outras disposições legais.

A remissão no n.º 2 para outras disposições que consagrem expressamente intervenções tutelares confirma que a tutela exercida pelo Governo não se esgota no artigo 150.º e nem sequer na Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

É justamente no exercício de um poder de tutela administrativa de mérito que encontraremos a autorização a conceder pelo Governo às instituições de ensino superior para constituírem ou participarem em cooperativas de interesse público já constituídas.

Haveremos de encontrá-la no regime jurídico das cooperativas de interesse público (Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro).

Antes, porém, há que retratar o enquadramento jurídico do Instituto Politécnico do Porto à luz do que vem de ser exposto acerca dos regimes jurídicos pretéritos e atual das instituições de ensino superior.

II — O Instituto Politécnico do Porto e as relações de cooperação através de outras pessoas coletivas.

O Instituto Politécnico do Porto viu a sua criação definida⁽¹⁶⁾ pelo já citado Decreto-Lei n.º 519-T/79, de 26 de dezembro, agrupando, de acordo com o artigo 12.º, os seguintes estabelecimentos de ensino:

- a) Escola Superior de Educação;
- b) Escola Superior de Gestão e Contabilidade;
- c) Escola Superior de Tecnologia; e
- d) Escola Superior de Saúde.

A segunda e a terceira escola resultavam da conversão, respetivamente do Instituto Superior de Contabilidade e Administração e do Instituto Superior de Engenharia do Porto.

Ter-se-á concluído a instalação em 1985, e, de acordo com o proémio dos seus estatutos⁽¹⁷⁾, «afirma-se como instituição de ensino superior ao serviço da transformação social e do desenvolvimento económico, através de uma formação de qualidade orientadas para a comunidade em que se insere, apostando na inovação e na transferência do conhecimento e da tecnologia».

A Escola Superior de Tecnologia da Saúde do Porto veio a ser integrada no Instituto Politécnico do Porto através do Decreto-Lei n.º 175/2004, de 21 de julho.

Por fusão das escolas superiores de enfermagem D. Ana Guedes, Cidade do Porto e de São João, foi criada a Escola Superior de Enfermagem do Porto (artigo 4.º, n.º 4), a qual, todavia, manteve-se à margem do Instituto Politécnico do Porto.

Pertencem atualmente ao Instituto Politécnico do Porto, segundo os respetivos estatutos (cf. artigo 7.º, n.º 2):

- a) O Instituto Superior de Engenharia do Porto (ISEP);
- b) O Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto (ISCAP);
- c) A Escola Superior de Educação (ESE);
- d) A Escola Superior de Música e Artes do Espetáculo (ESMAE);
- e) A Escola Superior de Hotelaria e Turismo (ESHT);
- f) A Escola Superior de Tecnologia e Gestão (ESTG);
- g) A Escola Superior de Saúde (ESS); e
- h) A Escola Superior de Media Artes e Design (ESMAD).

Na linha do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, os estatutos do Instituto Politécnico do Porto descrevem a sua natureza jurídica nos termos seguintes:

«Artigo 3.º

(Natureza jurídica)

1 — O Instituto é uma pessoa coletiva de direito público dotada de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar.

2 — O Instituto ou as suas unidades orgânicas poderão, nos termos da lei, revestir a forma de fundação».

Para melhor compreender o nexo de pertinência com a criação proposta de uma cooperativa de interesse público, importa recensear todas e cada uma das atribuições do Instituto Politécnico do Porto:

«Artigo 2.º

(Atribuições)

1 — São atribuições do Instituto, tendo em vista a concretização da sua missão, o seguinte:

- a) A realização de ciclos de estudo conferentes de graus académicos de Licenciatura e Mestrado, bem como de cursos de formação pós-graduada, de cursos pós-secundários e outros, nos termos da lei;
- b) A formação de alto nível, com elevada exigência qualitativa, nos aspetos humanístico, cultural, científico, artístico, tecnológico e profissional, num ambiente de democraticidade e participação;
- c) A realização de ações de formação profissional e de atualização de conhecimentos;
- d) A realização de atividades de pesquisa, de investigação orientada e de desenvolvimento experimental, e o apoio e participação em instituições científicas;
- e) A promoção de uma cultura de responsabilidade social, bem como de uma estreita ligação ao tecido empresarial, visando, nomeadamente, a inserção dos diplomados no mundo do trabalho;
- f) A prestação de serviços à comunidade, numa perspetiva de valorização recíproca;
- g) A promoção da ligação ao Instituto dos antigos estudantes e respetivas associações;
- h) A cooperação e o intercâmbio cultural, científico e técnico com outras instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras, em especial dos países de língua oficial portuguesa e do espaço europeu do ensino superior;
- i) A participação em projetos de cooperação nacional e internacional;
- j) A implementação de estratégias que estimulem a participação dos docentes e investigadores em atividades conducentes à melhoria da sua formação pedagógica, profissional, académica, técnica e científica;
- k) A formação académica e profissional adequada, com caráter de regularidade, aos seus funcionários não docentes e não investigadores, com vista à sua valorização e à melhoria da qualidade dos serviços prestados.

2 — No âmbito da responsabilidade social, o Instituto adota medidas, tendo em vista:

- a) Reforçar as condições para o desenvolvimento da oferta de atividades profissionais em tempo parcial aos estudantes, compatível com o desenvolvimento da atividade técnica;
- b) Adaptar, nos termos da lei e dos regulamentos respetivos, a atividade do Instituto a situações específicas, designadamente, casos de participação associativa, gravidez, maternidade e paternidade, doença prolongada e deficiência.

3 — Ao Instituto compete, ainda, nos termos da lei:

- a) A concessão de equivalências e o reconhecimento de graus e habilitações académicas;
- b) A valorização e creditação de competências adquiridas pelos estudantes ao longo da vida;
- c) A atribuição de títulos honoríficos».

Especificamente, em matéria de cooperação, os Estatutos do Instituto Politécnico do Porto dispõem o seguinte:

«Artigo 6.º

(Cooperação)

O Instituto e as suas Escolas podem:

- a) Estabelecer entre si ou com outras instituições acordos de associação ou de cooperação para o incentivo à mobilidade de estudantes e de docentes e para a prossecução de parcerias e projetos comuns, incluindo programas de graus conjuntos, nos termos da lei, ou a partilha de recursos ou de equipamentos;
- b) Celebrar convénios, protocolos, contratos e outros acordos com instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras».

Sem prejuízo da autonomia administrativa e financeira e da capacidade contratual reconhecida, não se encontra nenhuma disposição estatutária que sirva de apoio à criação de cooperativas de interesse público, con-

quanto se preveja a eventualidade de o Instituto Politécnico do Porto criar ou participar em certas entidades de direito privado:

«Artigo 5.º

(Entidades de direito privado)

O Instituto e as Escolas, quando dotadas de autonomia financeira podem:

- a) Isoladamente ou em conjunto com outras entidades, públicas ou privadas, criar, fazer parte de, ou incorporar no seu âmbito, entidades subsidiárias de direito privado, como fundações, associações e sociedades, destinadas a coadjuvá-los no estrito desempenho das suas atribuições;
- b) Delegar nas entidades referidas na alínea anterior a execução de tarefas, incluindo a realização de cursos não conferentes de grau, mediante protocolo que defina claramente os termos da delegação, sem prejuízo da sua responsabilidade e superintendência científica e pedagógica».

O que esta norma estatutária afasta é a hipótese de se aplicar ao Instituto Politécnico do Porto a proibição que recai sobre os institutos públicos, nos termos da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro:

«Artigo 13.º

(Criação ou participação em entidades de direito privado)

1 — Os institutos públicos não podem criar entes de direito privado ou participar na sua criação nem adquirir participações em tais entidades, exceto quando esteja previsto na lei ou nos estatutos e se mostrar imprescindível para a prossecução das respetivas atribuições, casos em que é necessária a autorização prévia dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da tutela, anualmente renovada.

2 — O disposto no número anterior não impede que os institutos públicos autorizados por lei a exercer atividades de gestão financeira de fundos realizem, no quadro normal dessa atividade, aplicações em títulos».

Tal norma dos Estatutos do Instituto Politécnico do Porto surgiu ao abrigo do novo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro) e que trouxe consigo importantes inovações neste domínio.

Assim, o atual Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior admite, no artigo 15.º, n.º 1, que tais entidades, «por si ou por intermédio das suas unidades orgânicas» possam criar livremente «por si ou em conjunto com outras entidades públicas ou privadas, fazer parte de, ou incorporar no seu âmbito, entidades subsidiárias de direito privado, como fundações, associações e sociedades, destinadas a coadjuvá-las no estrito desempenho dos seus fins».

No n.º 2 do artigo 15.º, enumeram-se duas categorias típicas dessas entidades subsidiárias, sem excluir outras:

- Sociedades de desenvolvimento de ensino superior, associando aos recursos próprios das universidades ou institutos politécnicos (ou às unidades orgânicas de umas e de outros) recursos privados; e
- Consórcios com instituições de investigação e desenvolvimento.

E a lei vai ao ponto de prever que as instituições de ensino superior deleguem (ou, mais propriamente, incumbam) em tais entidades subsidiárias a «execução de certas tarefas, incluindo a realização de cursos não conferentes de grau académico, mediante protocolo que defina claramente os termos da delegação, sem prejuízo da sua responsabilidade científica e pedagógica» (cf. n.º 3 do artigo 15.º).

À primeira vista, a criação de cooperativas ficara excluída, posto que a natureza jurídica e o regime aplicável a este conjunto de criações haveria de encontrar-se no plano do direito privado.

III — Democracia económica, social e cultural e favorecimento constitucional das cooperativas.

Sucedem porém que o setor cooperativo beneficia de uma posição constitucional amplamente favorecida, a qual consente ao legislador aprovar normas de discriminação positiva, como ocorre em relação a todo o setor cooperativo e social, em cuja Lei de Bases⁽¹⁸⁾ se considera «de interesse geral o estímulo, a valorização e o desenvolvimento da economia social, bem como das organizações que a representam» (cf. artigo 10.º, n.º 1) e se aponta como incumbência pública remover «os obstáculos que impeçam a constituição e o desenvolvimento de atividades económicas das entidades da economia social» (cf. n.º 2, alínea c)), além da previsão de «um estatuto fiscal mais favorável definido por lei em função dos respetivos substrato e natureza» (cf. artigo 11.º).

Nas palavras de JORGE MANUEL COUTINHO DE ABREU⁽¹⁹⁾, as cooperativas não têm, em rigor, fins lucrativos e «são hoje pessoas coletivas privadas que se situam entre as associações de regime geral (afastando-se em vários pontos do regime para estas previsto no Código Civil) e as sociedades».

A iniciativa cooperativa parece ir ao encontro da axiologia constitucional favorável a uma economia pluralista e solidária, uma vez que «a especificidade da instituição cooperativa repousa sobre a coexistência necessária que nela se verifica de dois elementos distintos, se bem que paralelos: a associação e a empresa», como explica JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA⁽²⁰⁾.

Prossegue o Autor⁽²¹⁾:

«A cooperativa é assim uma associação de pessoas que reconhecem a similitude de certas das suas necessidades e a possibilidade de melhor as satisfazer através de uma empresa comum com um objeto especial correspondendo extamente às necessidades a satisfazer».

E escreve mais adiante⁽²²⁾:

«Da natureza associativa da cooperativa se refletem os elementos éticos que encontramos na sua estrutura. É sobre um laço moral de solidariedade que se levanta essa fórmula de sociabilidade no âmbito das relações económicas que garante ao homem a sua intervenção como ser humano e não apenas e só como detentor de capital. De harmonia com ela, é aos próprios interessados que cabe a iniciativa e incumbe a colaboração ativa na satisfação coletiva das suas necessidades comuns. Daqui resulta a tão falada subalternização do capital que se traduz em primeiro lugar na igualdade de poderes e deveres de todos os cooperadores».

À luz dos ideais que, em prol de uma democracia não só política e representativa, como também económica e participativa, orientam o programa constitucional, compreende-se que o fomento da atividade cooperativa percorra toda a chamada constituição económica, sem ter sofrido os depuramentos sucessivos que, por via das revisões constitucionais de 1982 e, sobretudo, de 1989, incidiram na matriz coletivista.

Logo entre os princípios fundamentais da organização económica e social (artigo 80.º), as cooperativas surgem por duas vezes: primeiro, no princípio da «coexistência do setor público, do setor privado e do setor cooperativo e social de propriedade de meios de produção» (cf. alínea b)); depois, no da «proteção do setor cooperativo e social de propriedade dos meios de produção» (cf. alínea f)).

Por sua vez, no artigo 82.º, n.º 4, da Constituição, garante-se um setor cooperativo e social que, entre outros, «compreende especificamente»:

«a) Os meios de produção possuídos e geridos por cooperativas, em obediência aos princípios cooperativos, sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua especial natureza».

Encontramos nesta norma constitucional a redação que, introduzida pela IV Revisão Constitucional⁽²³⁾ (1997) teve em vista resguardar e promover as cooperativas de interesse público em razão das dificuldades de convivência com o direito cooperativo geral ou comum.

Em comentário ao preceito, RUI GUERRA DA FONSECA⁽²⁴⁾ regista e comenta boa parte dessas dificuldades:

«As *régies* cooperativas têm-se revelado uma figura problemática. Por um lado, o facto de não respeitarem integralmente os princípios cooperativos não permite a sua classificação como cooperativas *verdadeiras*, muito embora a jurisprudência constitucional considere que as mesmas beneficiam do mesmo regime de favor constitucional daquelas. Por outro lado, ainda que não sejam cooperativas verdadeiras, há quem, ainda assim, propugne a integração destas “empresas mistas” no setor cooperativo, “salvo casos de claro predomínio do Estado ou das entidades públicas associadas” (cf. ANTÓNIO L. SOUSA FRANCO/GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, *A Constituição Económica Portuguesa — Ensaio interpretativo*, Coimbra, 1983, p. 269). A jurisprudência constitucional já considerou até que a titularidade da maioria do capital da cooperativa — público ou privado, e ainda com pressupostos constitucionais algo diversos dos atuais — relevava para efeitos do cumprimento da cláusula constitucional da vedação de setores (cf. Ac. TC n.º 321/89).

[...] Parece-nos que a participação pública em cooperativas, para manter a integridade destas e ainda assim assegurar a ajuda pública, deveria consistir apenas em colocar na *posse e gestão* das verdadeiras cooperativas determinados meios de produção, não se alongando a uma participação em tudo idêntica à de qualquer entidade pública numa empresa pública na proporção do capital social detido. Caso contrário, é um interesse público dificilmente mensurável e determinado pelo legislador que implica um efeito corrosivo da própria

iniciativa e organização cooperativas: continua sendo o avanço do Estado pela confusão de formas (ou de substâncias?) [Sobre as *régies* cooperativas, cf. ainda VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, 1997, pp. 301-302]».

Além de previsto como fundamental um subsector cooperativo e de consagrado o direito fundamental de os cidadãos criarem cooperativas (artigo 61.º, n.º 2) a participação pública em cooperativas beneficia de específica garantia institucional no artigo 61.º, n.º 4, da Constituição⁽²⁵⁾, em termos que também foram reforçados pela IV Revisão Constitucional (1997).

Pretendeu-se dissipar incertezas acerca das cooperativas de interesse público, porquanto o seu regime nem sempre permite satisfazer inteiramente aos princípios cooperativos, suscitando as maiores dúvidas a sua natureza e regime jurídico⁽²⁶⁾.

Desde a IV Revisão Constitucional, que as normas sobre iniciativa cooperativa conhecem a redação seguinte:

«Artigo 61.º

(Iniciativa privada, cooperativa e autogestionária)

- 1 — [...].
- 2 — A todos é reconhecido o direito à livre constituição de cooperativas, desde que observados os princípios cooperativos⁽²⁷⁾.
- 3 — As cooperativas desenvolvem livremente as suas atividades no quadro da lei e podem agrupar-se em uniões, federações e confederações e em outras formas de organização legalmente previstas.
- 4 — A lei estabelece as especificidades organizativas das cooperativas com participação pública.
- 5 — [...].

Admitir especificidades ao regime das cooperativas com participação pública, segundo o projeto dos deputados do Partido Socialista, consistiu em amparar constitucionalmente desvios aos princípios gerais do cooperativismo, «desde que essa não obediência se justifique pelo caráter público de uma parte dos elementos que integram a cooperativa e não vá além disso, não exceda essa motivação⁽²⁸⁾».

Pretendeu-se confessadamente pôr termo «a um anacronismo que já podia ter sido resolvido em 1989 e que se traduz no facto de as cooperativas de interesse público atualmente existentes pertencerem ao setor privado, embora a sua génese, a sua lógica e a sua tradição internacional, para já não referir a sua denominação, as ligarem ao setor cooperativo⁽²⁹⁾».

Da parte do Partido Social Democrata, a redação revista do artigo 61.º, n.º 4, o propósito mostrou-se convergente: «O Código Cooperativo, na sua versão aprovada nesta legislatura, prevê já, no seu artigo 6.º, as chamadas *regie* cooperativas ou cooperativas de interesse público caracterizadas pela participação do Estado ou de outras pessoas coletivas de direito público, bem como, conjunta ou separadamente, de cooperativas de utentes e de utentes dos bens e serviços produzidos. No fundo há que garantir — e é isso que nos preocupa — que elas se mantenham (sem fazer, obviamente, alusão às *regie* cooperativas) dentro do âmbito do setor cooperativo⁽³⁰⁾».

A iniciativa cooperativa surge, uma vez mais, a respeito da liberdade e do direito ao ensino, consignando-se, respetivamente, o seguinte:

«Artigo 43.º

(Liberdade de aprender e ensinar)

- 1 — [...].
- 2 — [...].
- 3 — [...].
- 4 — É garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas».

«Artigo 75.º

(Ensino público, particular e cooperativo)

- 1 — [...].
- 2 — O Estado reconhece e fiscaliza o ensino particular e cooperativo, nos termos da lei».

Outro campo de favorecimento ao cooperativismo é, na Constituição, a política agrícola.

Como programa de eliminação do latifúndio, prevê-se a entrega das terras expropriadas «a pequenos agricultores, de preferência integrados em unidades de exploração familiar, a cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores ou a outras formas de exploração por trabalhadores, sem prejuízo da estipulação de um período probatório da efetividade e da racionalidade da respetiva exploração antes da outorga da propriedade plena (cf. artigo 94.º, n.º 2).

E outro tanto dispõe-se para o redimensionamento do minifúndio (cf. artigo 95.º).

Nos auxílios do Estado, determina-se a preferência, entre outros agentes económicos, pelas cooperativas, nomeadamente de trabalhadores agrícolas (cf. artigo 97.º, n.º 1) e incumbe-se a política agrícola de estimular o «associativismo dos trabalhadores rurais e dos agricultores, nomeadamente a constituição por eles de cooperativas de produção, de compra, de venda, de transformação e de serviços e ainda de outras formas de exploração por trabalhadores» (cf. artigo 97.º, n.º 2, alínea d)).

Bem assim, preveem-se direitos especiais para as cooperativas de consumo:

«Artigo 60.º

(Direitos dos consumidores)

1 — [...].

2 — [...].

3 — As associações de consumidores e as cooperativas de consumo têm direito, nos termos da lei, ao apoio do Estado e a ser ouvidas sobre as questões que digam respeito à defesa dos consumidores, sendo-lhes reconhecida legitimidade processual para defesa dos seus associados ou de interesses coletivos ou difusos.

Por fim, mas nem por isso com menor importância, o Estado encontra-se programaticamente incumbido de fomentar as cooperativas, na sua criação, como também dispensando vantagens competitivas perante os setores privado e público:

«Artigo 85.º

(Cooperativas e experiências de autogestão)

1 — O Estado estimula e apoia a criação e a atividade de cooperativas.

2 — A lei definirá os benefícios fiscais e financeiros das cooperativas, bem como das condições mais favoráveis à obtenção de crédito e auxílio técnico.

3 — [...].

Parece bem de ver, pois, que a Constituição é perpassada por um verdadeiro princípio de fomento do cooperativismo, enquanto veículo de democracia económica e social.

Algumas das concretizações desse princípio surgem consignadas no Código Cooperativo⁽³¹⁾ e, uma delas, consiste em uma regra de equiparação da iniciativa cooperativa a todas as formas de empresas privadas e de outras entidades de natureza e regime privado.

Para o que se refere, em especial, à iniciativa pública cooperativa, dispõe-se no referido Código o seguinte:

«Artigo 6.º

(Cooperativas de interesse público)

1 — É permitida, nos termos da respetiva legislação especial, de cooperativas de interesse público ou régies cooperativas, caracterizadas pela participação do Estado, de outras pessoas coletivas de direito público e de cooperativas de utentes de bens e serviços produzidos ou de quaisquer entidades da economia social.

2 — O presente Código aplica-se às cooperativas de interesse público, ou régies cooperativas, em tudo o que não contrarie a legislação especial».

Por seu turno, dispõe-se sobre iniciativa cooperativa, em geral, pública e privada, o que vai transcrito:

«Artigo 7.º

(Iniciativa cooperativa)

1 — Desde que respeitem a lei e os princípios cooperativos, as cooperativas podem exercer livremente qualquer atividade económica.

2 — Às cooperativas não pode ser vedado, restringido ou condicionado, o acesso e o exercício de atividades que possam ser desenvolvidas por empresas privadas, ou por outras entidades da Economia Social.

3 — São aplicáveis às cooperativas, com as adaptações inerentes às especificações resultantes do disposto neste Código e legislação complementar, as normas que regulam e garantem o exercício de quaisquer atividades desenvolvidas por empresas privadas ou por outras entidades da mesma natureza, bem como por quaisquer outras entidades da Economia Social.

4 — Os atos administrativos contrários ao disposto nos números anteriores ou aos princípios nele consignados serão nulos».

Temos, por conseguinte, que a citada norma do Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (artigo 15.º, n.º 1) ao admitir que um instituto politécnico crie ou participe em «entidades subsidiárias de direito privado» tem de reconhecer, de igual modo, a criação ou participação em entidades subsidiárias de natureza cooperativa.

Nas palavras de RUI NAMORADO, uma tal garantia leva a que, na eventualidade de certo ato legislativo privilegiar as entidades privadas ou outras pessoas coletivas da mesma natureza, «tudo o que a nova lei faculte àquelas entidades pass[e], automaticamente, a ser facultado às cooperativas⁽³²⁾».

E prossegue o Autor⁽³³⁾:

«Paralelamente, o preceito em análise assegura o mesmo em face de quaisquer pessoas coletivas de direito privado que não tenham fins lucrativos, revistam elas a forma de associação, de fundação, ou outra qualquer. O que o legislador parece ter querido é evitar quaisquer escapatórias tendentes a procurar iludir a liberdade de iniciativa cooperativa consagrada neste artigo, em perfeita consonância com o que está constitucionalmente disposto».

Isto todavia não basta para que a criação ou participação de um instituto politécnico numa *régie* cooperativa seja inteiramente livre. A criação de cooperativas de interesse público apenas é permitida nos termos da legislação especial.

Legislação essa que, no essencial, é constituída pelo Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro, o qual determina um controlo tutelar sobre a legalidade como também sobre a conveniência da criação de cooperativas de interesse público. Controlo tutelar a exercer, no caso das universidades e institutos politécnicos, pelo membro do Governo investido nos poderes concernentes às atribuições do Estado em matéria de ensino superior.

IV — A criação de cooperativas de interesse público.

A natureza das cooperativas de interesse público despertou alguma controvérsia na doutrina nacional, sem pôr em causa, no entanto, a qualificação como pessoas coletivas públicas.

O aspeto mais controvertido revelar-se-ia no seu regime, opondo com NUNO SÁ GOMES⁽³⁴⁾ com sólidos motivos que o facto de as cooperativas mistas serem pessoas coletivas públicas não implica que necessariamente sejam pessoas coletivas de direito público.

Como veremos, apesar dos particularismos que decorrem da presença de entidades públicas entre os cooperantes e do controlo que, em algumas situações, é exercido pelo Governo, «elas não gozam de quaisquer privilégios, prerrogativas ou poderes de autoridade⁽³⁵⁾», a menos que uma norma especial os confira, como acontece singularmente com a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social — Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada⁽³⁶⁾.

Régies cooperativas ou cooperativas de interesse público são, na definição legislativa, «pessoas em que, para a prossecução dos seus fins, se associam o Estado ou outras pessoas coletivas de direito público e cooperativas ou utentes dos bens e serviços produzidos ou pessoas coletivas de direito privado, sem fins lucrativos» (cf. artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro⁽³⁷⁾).

Conquanto não seja possível antecipar o interesse público a prosseguir por cada uma, o Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro, estabeleceu alguns indícios.

Nos termos consignados pelo artigo 1.º, n.º 3, eram, entre outras, indicativas de fins de interesse público as situações em que a prossecução do objeto da cooperativa dependesse da utilização, nos termos permitidos por lei, de bens do domínio público, ou do domínio privado indisponível do Estado, ou se traduzisse «no exercício de uma atividade que a Constituição ou a lei vedem à iniciativa privada».

Eram, dizíamos. Pois, com efeito, esta norma foi parcialmente declarada inconstitucional com força obrigatória geral, pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 321/89, de 29 de março de 1989⁽³⁸⁾, nos termos seguintes:

«a) Declara-se a inconstitucionalidade com força obrigatória geral, das seguintes normas:

I) Da norma do n.º 3 do artigo 1.º - por violação do princípio da vedação, consagrado no n.º 3 do artigo 85.º, e por violação também do artigo 168.º, n.º 1, alínea j), da Constituição -, na parte em que permite que régies cooperativas em que, sem observância dos princípios cooperativos, o Estado ou outras pessoas coletivas de direito público surgem associados com utentes dos bens e serviços produzidos, detendo estes a maioria do capital, exerçam atividades que a Constituição e a lei vedem à iniciativa privada;

II) Da norma do artigo 14.º, por violação do artigo 168.º, n.º 1, alínea i), da Constituição;

b) Não se declara a inconstitucionalidade das restantes normas do Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro;

c) Limitam-se os efeitos da inconstitucionalidade, por forma a ressaltar os entretanto já produzidos».

Desde então, o único indicador seguro do interesse público prosseguido por uma *régie* cooperativa é a utilização de bens do domínio público ou do domínio privado indisponível do Estado.

Não quer dizer que só possam constituir-se cooperativas de interesse público com a finalidade de utilizar tais bens, nem tão-pouco exigir que o uso de bens dominiais públicos ou do património indisponível do Estado representem necessariamente o único ou principal meio de a *régie* cooperativa prosseguir os seus fins.

A norma do artigo 1.º, n.º 3, enuncia um tipo aberto, a partir de um enunciado exemplificativo.

Todavia, esse enunciado, aliás bastante reduzido, fornece critérios interpretativos do conceito de interesse público que não devem ser menosprezados para o efeito.

Efeito que é retomado no exercício do poder tutelar pelo Governo, modulado segundo o nível de autonomia das pessoas coletivas públicas que pretendam criar cooperativas de interesse público. A este propósito, o sempre citado Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro⁽³⁹⁾, consignou o que vai transcrito:

«Artigo 3.º

(Título de constituição e registo)

1 — A constituição das cooperativas de interesse público deve ser reduzida a escrito, salvo se forma mais solene for exigida para a transmissão dos bens que representem o capital social inicial da cooperativa.

2 — As cooperativas de interesse público constituem-se sob uma das formas previstas no artigo seguinte, dependendo de prévia decisão administrativa de que conste, nomeadamente:

a) A definição do seu objeto e a sua duração, se for constituída por tempo determinado;

b) O capital mínimo;

c) O capital a subscrever pela parte pública, bem como outros meios financeiros e patrimoniais que esta afete à cooperativa e o título dessa afetação;

d) As condições de aumento ou alienação do capital da parte pública;

e) As condições de exoneração da parte pública;

f) A criação de outras reservas, para além das previstas nos artigos 96.º e 97.º do Código Cooperativo⁽⁴⁰⁾, que devam ser consideradas obrigatórias;

g) As normas de distribuição dos excedentes e as reversões para as reservas obrigatórias.

3 — A decisão administrativa a que se refere o número anterior revestirá a forma de:

a) Resolução do Conselho de Ministros ou dos Governos Regionais, respetivamente, quando a participação pública deva ser subscrita pelo Estado ou pelas regiões autónomas;

b) Portaria do ministro ou ministros da respetiva tutela, quando a participação pública deva ser subscrita por pessoas coletivas de direito público que não sejam autarquias locais;

c) Deliberação da assembleia municipal ou da assembleia de freguesia, respetivamente, quando a participação pública deva ser subscrita por municípios ou por freguesias.

4 — Nos casos previstos nas alíneas a) e b) do número anterior, será obrigatoriamente ouvido[a a Cooperativa António Sérgio⁽⁴¹⁾], nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 98/83, de 18 de fevereiro⁽⁴²⁾, exceto se no que diz respeito às regiões autónomas, tal consulta tiver de ser efetuada junto da entidade regional competente.

5 — Ao registo das cooperativas de interesse público aplicam-se as disposições sobre registo de cooperativas constantes do Código do Registo Comercial».

Por outro lado, no caso da iniciativa cooperativa partir de instituições universitárias ou politécnicas públicas, compete ao Governo, através do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em conjunto com o Ministro da Economia, designar os «representantes da parte pública nos órgãos das cooperativas de interesse público», nos termos do artigo 8.º, n.º 2, alínea b)).

V — Interesse público e legalidade.

É o interesse público e a sua prevalência em toda a atividade administrativa (cf. artigo 266.º, n.º 1, da Constituição) a determinar que as *régies* cooperativas conheçam algumas distorções à pureza dos princípios cooperativos.

Com efeito, razões de interesse público mal se coadunam com o princípio democrático intracooperativo, segundo o qual, cada cooperante — pessoa singular ou coletiva — dispõe apenas de um voto sem correspondência com o capital com que entrou na iniciativa ou a ela se juntou. Acrescendo o princípio da livre adesão, jamais se poderia garantir a prevalência dos cooperantes públicos.

Tais distorções, já o dissemos, passaram a ter respaldo constitucional no artigo 61.º, n.º 4, e no artigo 82.º, n.º 3, alínea a), por via da IV Revisão (1997), de modo a que as cooperativas de interesse público não ficassem exiladas do setor cooperativo e social.

A criação das cooperativas de interesse público depende um ato administrativo (cf. artigo 3.º, n.º 1 e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro).

A parte pública na cooperativa desvia-se do princípio de paridade entre os cooperantes, o que se reflete na composição dos órgãos (cf. artigo 8.º) e no apuramento da maioria de votos dos cooperantes em proporção «ao capital que tiverem realizado» (cf. artigo 12.º).

Passaremos a enquadrar o interesse público na economia do regime das *régies* cooperativas, para depois apreciar o interesse público a que se propõem o Instituto Politécnico do Porto e os demais propostos cooperantes individuais e institucionais.

Com uma limitação, porém. O conceito de interesse público é porventura dos mais polissémicos que o legislador pode empregar, pois devolve ao aplicador uma tarefa de discernimento e seleção de preferências que, sem prejuízo da objetividade e neutralidade devidas, concerne juízos próprios da valoração administrativa, irredutíveis, em larga medida, a um escrutínio jurídico.

Podemos ler-se deste Conselho Consultivo, no Parecer n.º 28/2012, de 4 de dezembro de 2014⁽⁴³⁾, precisamente o seguinte:

«Visando a Administração Pública a prossecução do interesse público, tal prossecução é obrigatória para a mesma, sem prejuízo de, nos casos de determinação imprecisa do interesse público, que é, aliás, um conceito de conteúdo historicamente variável, a Administração receber o poder discricionário de escolher a conduta mais adequada à sua realização».

E em sentido convergente, pronuncia-se JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE⁽⁴⁴⁾:

«É inevitável que a lei deixe à Administração espaços próprios na prossecução do interesse público, admitindo-se hoje que essa abertura discricionária possa em certos casos significar uma verdadeira intervenção constitutiva dos órgãos administrativos, mesmo na concretização dos pressupostos que formam a hipótese legal, isto é, que a Administração possa vir em certa medida a codeterminar o próprio interesse público que lhe cabe realizar».

Admitindo ver no interesse público um conceito propositadamente indeterminado⁽⁴⁵⁾, apenas os seus elementos nucleares — as chamadas zonas de certeza positiva e negativa — cabem no que deve entender-se como conformidade com a lei.

Conformidade essa que é justamente o quadro de pronúncia da Procuradoria-Geral da República através do Conselho Consultivo⁽⁴⁶⁾.

Feita esta advertência, é importante observar que nos encontramos perante o conceito de interesse público enquanto vinculação administrativa sobre o exercício de um poder discricionário.

Também o poder legislativo está comprometido com o interesse público, mas, diferentemente do que ocorre com a Administração Pública, ao legislador cumpre defini-lo, politicamente. Assim, às funções legislativa e política cumpre delinear o chamado interesse público primário; o que não é o caso.

Nas palavras, uma vez mais, de JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE⁽⁴⁷⁾, esse interesse público primário ou matricial é «o bem comum que constitui a raiz ou a alma de uma sociedade política, englobando os fins primordiais que caracterizam e fundam o Estado como a forma (atualmente) mais perfeita de organização social».

Já os interesses públicos secundários não têm que se referir ao conjunto da sociedade, mas têm de mostrar-se compatíveis com o interesse público primário e com a ordenação de interesses públicos secundários que aquele haja inspirado.

Explicam MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS⁽⁴⁸⁾ que, «sendo a função administrativa uma função secundária do Estado [...] não cabe à administração qualquer papel na escolha dos interesses públicos a prosseguir: aquela está vinculada a prosseguir o interesse público tal como primariamente definido pela Constituição e objeto de concretização pela lei, através da identificação dos contornos da necessidade coletiva a satisfazer, da decisão da sua satisfação por processos coletivos e da definição dos termos mediante os quais tal satisfação deve processar-se».

Uma coisa é certa. A lei não pretende que um qualquer interesse público, não obstante contemplado nas atribuições dos cooperantes de direito público, possa justificar, sem mais, a constituição de uma *régie* cooperativa.

Vimos que configuração indiciária do interesse público a prosseguir pelas *régies* cooperativas inculca, pelo menos, um aspeto determinante: o aproveitamento de bens públicos (dominiais ou patrimoniais) que, à partida, estaria reservado às pessoas coletivas de direito público a quem se encontram afetos.

Seja facultar aos cooperantes não públicos ou a terceiros uma utilização comum ou ordinária desses bens, seja valorizar esses mesmos bens através da *régie* cooperativa, algum destes elementos deve encontrar-se presente, de modo mais ou menos significativo.

O que mais possa constituir interesse público de uma cooperativa deve combinar-se com um denominador comum a este critério indiciário.

Há de perspetivar-se, a título principal, ora como fim ora como instrumento. Dispor de algo que, por princípio, justifica a constituição de uma cooperativa, ou melhor dizendo, de uma *régie* cooperativa.

Mostra-se determinante, pois, conhecer o objeto da cooperativa, cuja definição é, de resto, elemento essencial do ato constitutivo (cf. artigo 3.º, n.º 1, alínea a)).

VI — Interesse público e autorização tutelar.

O projeto dos estatutos da cooperativa proposta pelo Instituto Politécnico do Porto desdobra a definição do objeto pelos artigos 5.º e 6.º

No artigo 5.º, sob a epígrafe *Objeto Social*, pode ler-se o seguinte:

«1 — A [...] tem como Objeto Social principal organizar o trabalho intracooperativo dos seus membros individuais e coletivos, tendo em vista a promoção do desenvolvimento e da cooperação nacional, comunitária e internacional.

2 — Promover iniciativas concretas e projetos conjuntos, em Portugal, na União Europeia, nos países da Lusofonia e nos Países em Desenvolvimento, com a finalidade de contribuir para a autonomia e capacitação das populações e para uma melhoria das suas condições de vida, com dignidade e respeito pelas Convenções Internacionais, de Defesa dos Direitos Humanos e das populações mais desfavorecidas.

3 — A [...] pode ainda, no interesse dos seus membros individuais e coletivos, dedicar-se a outras atividesticas complementares do seu objeto social principal por deliberação da Assembleia Geral».

Esta definição é de natureza programática e demasiado ampla para se descortinar o que pretendem exatamente levar a cabo os cooperantes através da constituição de uma *régie* cooperativa.

Note-se que devolve a tarefa de identificar o quadro das iniciativas e projetos conjuntos a um adjetivo qualificativo: «concretas». Não deixa sequer indiciados os traços característicos de tais iniciativas e projetos, recorrendo a uma tipologia enunciativa ou, pelo menos, a conceitos mais precisos.

Limita-se a assinalar o fim último e em termos que se aproximam do estatuto de algumas organizações não governamentais.

Assim, por exemplo, aproxima-se da qualificação própria das organizações não governamentais ambientais, que, de acordo com o artigo 3.º, n.º 1, da Portaria n.º 478/99, de 29 de junho⁽⁴⁹⁾, definem-se como «[...] as associações dotadas de personalidade jurídica e constituídas nos termos da lei geral que não prossigam fins lucrativos, para si ou para os seus associados, e visem, exclusivamente, a defesa e valorização do ambiente ou do património natural e construído, bem como a conservação da natureza».

A projetada cooperativa visa prestar serviços de capacitação das populações, em especial das mais desfavorecidas, para uma melhoria das suas condições de vida.

O problema que primeiro se levanta é o do caráter extremamente difuso destes objetivos, acentuado pela mesma indefinição, como veremos, dos meios adequados para levar avante este propósito global.

Uma vez mais, o projeto parece corresponder ao quadro das organizações não governamentais, deste prisma, no campo da cooperação para o desenvolvimento, ao qual se aplica a Lei n.º 66/98, de 14 de outubro, consignando-lhes como áreas de intervenção as seguintes:

«Artigo 9.º

(Áreas de intervenção)

As áreas de intervenção das ONGD são, nomeadamente:

- a) Ensino, educação e cultura;
- b) Assistência científica e técnica;
- c) Saúde, incluindo assistência médica, medicamentosa e alimentar;
- d) Emprego e formação profissional;
- e) Proteção e defesa do meio ambiente;
- f) Integração social e comunitária;

g) Desenvolvimento rural;

h) Reforço da sociedade civil, através do apoio a associações congêneres e associações de base nos países em vias de desenvolvimento;

i) Educação para o desenvolvimento, designadamente através da divulgação das realidades dos países em vias de desenvolvimento junto da opinião pública».

Há um óbice porém à constituição de organizações não governamentais por entidades públicas. Ela encerra um paradoxo nos próprios termos. A designação «não governamental» é bem mais do que simples autonomia em relação ao Governo. De acordo com o artigo 4.º, «são constituídas por pessoas singulares ou coletivas de direito privado, com sede em Portugal». Como tal, nem um instituto politécnico nem uma cooperativa de interesse público podem fazer parte de organizações não governamentais de cooperação para o desenvolvimento.

Vejam-se os objetivos específicos da cooperativa proposta pelo Instituto Politécnico do Porto contribuem decisivamente para aclarar o que se pretende venha a constituir as atribuições da nova pessoa coletiva a ser criada.

Para esse efeito, transcreve-se integralmente o artigo 6.º que tem como epígrafe *Objetivos Específicos*:

«Para a realização do seu objeto social e principal, a [...] propõe-se entre outros os seguintes objetivos específicos:

a) Colaborar na identificação de necessidades das populações, gerando iniciativas e projeto de base com vista a adequar instrumentos de apoio e valor acrescido;

b) Desenvolver ações e projetos que envolvam os diversos agentes, entidades públicas e privadas, empresariais e de caráter social, nomeadamente nos domínios do património cultural e natural, da educação, do lazer e do turismo, da habitação e da reabilitação urbana, da permacultura, do ecodesenvolvimento, das energias alternativas, da animação urbana, da formação profissional e do emprego e do trabalho, da divulgação e do marketing;

c) Desenvolver a Cooperação transnacional, nomeadamente a cooperação bilateral entre regiões, através do apoio a redes e ações de desenvolvimento territorial integrado, concentradas nos domínios prioritários da inovação, ambiente, acessibilidade e desenvolvimento urbano sustentável;

d) Promover emprego, e as diversas outras modalidades de trabalho nomeadamente através a integração de jovens e adultos qualificados nos diversos níveis do QEQ — Quadro Europeu das Qualificações, e em especial diplomados das IES membros da [...];

e) Prestar assistência técnica e de gestão aos cooperadores e a terceiros cuja atividade ou projetos se insiram nos objetivos da [...];

f) Promover a Gestão do Conhecimento e a Inovação;

g) Participar em redes de informação e de intercâmbio de experiências, nomeadamente nas Parcerias Alargadas para o Entendimento do Local ao Global e demais Objetivos da ONU para o desenvolvimento sustentável».

Os objetivos específicos, sobretudo os das três primeiras alíneas, não permitem conter uma vasta cadeia de interrogações: Quais populações? Quais necessidades? Que instrumentos de apoio e de valor acrescido? Qual a relação de adequação? Dos instrumentos em face das necessidades ou das iniciativas? Quem são os «diversos agentes»? Quais são, à partida, as «entidades públicas e privadas, empresariais e de caráter social» e em que medida se dispõem a afetar recursos aos projetos e ações que se espraiam por um tão vasto e multifacetado quadro de referências, percorrendo de uma ponta à outra o catálogo constitucional de direitos económicos, sociais e culturais? A um outro nível, porventura o mais específico, surgem por os múltiplos campos de ação e objetivos as energias alternativas, o ecodesenvolvimento e a permacultura.

Esta última expressão tem vindo a designar uma reflexão filosófica e moral que orienta um movimento de conceção e divulgação de práticas agrárias e florestais que, sem embargo de um uso permanente dos solos e de outros recursos naturais, conforma-se com o equilíbrio e bem-estar das comunidades rurais e a sua integração nos ecossistemas, segundo padrões rigorosos de sustentabilidade ambiental e por meio da valorização e adaptação de práticas tradicionais equilibradas⁽⁵⁰⁾.

Assim, a Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica Portuguesa (Porto) apresenta o conceito deste modo⁽⁵¹⁾:

«PERMACULTURA significa “cultura permanente” e trata de planejar habitats humanos abundantes, eficientes e equilibrados. É uma filosofia e uma abordagem ao uso do solo que interliga clima, plantas, animais, ciclos de nutrientes, solo, gestão da água e necessidades humanas.

Este termo conhece a sua origem com BILL MOLLISON⁽⁵²⁾ e DAVID HOLMGREN⁽⁵³⁾ e tem inspirado diversos movimentos so-

ciais na direção de vidas mais socialmente justas e ecologicamente saudáveis, como é o caso das «cidades em transição» iniciado pelo permacultor Rob Hopkins».

Retomando a prospeção do que possa refletir o interesse público, e não apenas social, de uma iniciativa cooperativa, cumpre reconhecer, em suma, que um dos seus traços identificadores não se mostra indiciado: o caráter ordenado relativamente, não apenas ao bem comum ou ao interesse geral, mas às atribuições do Instituto Politécnico do Porto.

Ora, é sobre o Instituto Politécnico do Porto que recai o ónus de fazer representar da forma o mais ordenada possível que a iniciativa proposta à autorização do Governo possui um nexo sólido com o interesse público representado nas suas atribuições; que a instituição de uma cooperativa consiste num instrumento adequado para levar a bom porto determinadas atribuições que lhe estão legalmente confiadas; que o bom sucesso da iniciativa pode prognosticar-se com razoabilidade, não sobre uma carta de intenções, mas de instrumentos precisos e adequados.

É que o interesse público requer uma fundamentação de maior densidade do que o interesse geral⁽⁵⁴⁾. Não basta reconhecer que um certo interesse não é individual nem de natureza privada para se concluir, sem mais, que estamos diante de um interesse público.

Ao passo que o interesse geral ou o bem comum admitem múltiplas iniciativas privadas ou cooperativas de inequívoca compatibilidade, já o interesse público tem de louvar-se no concreto exercício de poderes públicos de autoridade ou em atividades que, por razões de vária ordem, encontram-se reservadas de modo absoluto ou relativo à atividade administrativa — o que, tradicionalmente, era comum designar por serviços públicos.

Convergência relevante e ativa com o interesse geral observa-se, por exemplo, no estatuto de utilidade pública a reconhecer a «associações ou fundações que prossigam fins de interesse geral, ou da comunidade nacional ou de qualquer região ou circunscrição, cooperando com a Administração Central ou a administração local, em termos de merecerem da parte desta administração a declaração de ‘utilidade pública’» (cf. artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro⁽⁵⁵⁾).

Mais ainda. É requerida absoluta conformidade a um concreto e individualizado interesse público na declaração que habilita a expropriação ou a requisição *por utilidade pública* de bens privados, nos termos do artigo 13.º do Código das Expropriações⁽⁵⁶⁾.

Podem até contrapor-se diferentes interesses públicos, uma vez que as atribuições do Instituto Politécnico do Porto, embora necessariamente convergentes com o interesse geral, apresentam-se tão diferenciadas das do Estado quanto a sua autonomia o exija e consinta.

VII — O princípio da especialidade das atribuições.

Acresce às considerações precedentes que o sentido de interesse público não pode, neste caso, abrir mão do princípio da especialidade (artigo 162.º, n.º 1, do Código Civil).

Uma das consequências práticas do princípio da prossecução do interesse público é para DIOGO FREITAS DO AMARAL⁽⁵⁷⁾, precisamente «a capacidade jurídica das pessoas coletivas públicas e a competência dos respetivos órgãos: é o chamado *princípio da especialidade*, também aplicável às pessoas coletivas públicas».

Princípio cuja formulação e alcance conhecem críticas severas no direito privado, justamente por se lhe apontar como campo de eleição o das pessoas coletivas públicas e das suas criações⁽⁵⁸⁾.

Deliberou este Conselho Consultivo considerar no seu Parecer n.º 46/2004, de 25 de novembro de 2004⁽⁵⁹⁾, o que vai seguidamente transcritos:

«O artigo 160.º do Código Civil perfilha uma formulação ampla do princípio da especialidade do fim, admitindo que a pessoa coletiva pratique atos convenientes à prossecução dos seus fins, pelo que o exato alcance do princípio da especialidade afere-se ao nível de cada pessoa coletiva em concreto».

Ora, para se poderem captar com nitidez os fins da cooperativa de interesse público cuja criação vem proposta e, mais ainda, para se aquilatar futuramente quais os atos convenientes a tais fins, é preciso definir com algum rigor as atribuições da nova pessoa coletiva a criar.

A partir destas coordenadas, cumpre ao Governo, no exercício do poder de autorização tutelar que lhe assiste, efetuar uma ponderação acerca da conveniência, do mérito e da oportunidade da proposta do Instituto Politécnico do Porto.

Trata-se de formular um juízo com inteira autonomia, cumpridas as vinculações próprias de forma, de fundamentação e de subordinação aos princípios gerais de direito público, designadamente os princípios da prossecução do interesse público (artigo 266.º, n.º 1, da Constituição) da imparcialidade, da igualdade e da proporcionalidade (n.º 2).

Nesse juízo pode e deve o Governo atender ao que considere serem os melhores critérios de boa administração. Por outras palavras, «de eficiência, economia e celeridade» (cf. artigo 5.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo⁽⁶⁰⁾): «quando entre nós a Constituição estabelece [...] que a Administração Pública prossegue o interesse público, ela está a exigir que a Administração satisfaça *bem*, isto é, *o melhor possível*, esse interesse, o que significa boa administração⁽⁶¹⁾».

VIII — Conclusões.

Em vista das questões especificadas na consulta e considerando a análise e tratamento destas e de outras implicitamente relevantes, formulam-se as conclusões seguintes:

1.ª O Governo dispõe de poderes de tutela administrativa sobre os órgãos de institutos politécnicos e que nada impede incidam sobre o mérito e conveniência de algumas das suas decisões ou deliberações.

2.ª A autonomia administrativa das universidades (artigo 76.º, n.º 2, da Constituição), ao contrário da autonomia dos municípios e das freguesias (artigo 242.º, n.º 1) não obriga os poderes tutelares a circunscreverem-se à legalidade, sem prejuízo de se admitir uma qualificação das autonomias científica e pedagógica por conta das liberdades de criação cultural e de ensino (artigos 42.º e 43.º, respetivamente).

3.ª A aplicação aos institutos politécnicos do regime jurídico dos institutos públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro) é estritamente subsidiária em relação ao regime jurídico das instituições de ensino superior (Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro).

4.ª De modo que, uma vez cumpridos certos pressupostos e requisitos, pode um instituto politécnico criar ou tomar parte em pessoas coletivas de direito privado (cf. artigo 15.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro), além de dispor de muitos outros instrumentos para desenvolver cooperação com outras entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras.

5.ª Ainda que a lei se refira estritamente a pessoas coletivas de direito privado e não enuncie expressamente a criação nem a participação em cooperativas de regime comum ou de interesse público, o certo é que há um vasto e sólido arrimo constitucional a favorecer a equiparação entre setor privado, por um lado, e setor cooperativo e social, por outro.

6.ª Equiparação que se concretiza no artigo 7.º do Código Cooperativo (aprovado pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto) quer em face de empresas privadas quer de outras pessoas coletivas privadas puramente associativas.

7.ª A Revisão Constitucional de 1997 introduziu alterações refletidas na redação do artigo 61.º, n.º 4, e do artigo 82.º, n.º 3, alínea *a*), com o desiderato de reforçar o cooperativismo de iniciativa pública, relativizando, pois, a incompatibilidade das cooperativas de interesse público com alguns dos princípios cooperativos internacionais, objeto de receção constitucional material (cf. artigo 61.º, n.º 2, da Constituição).

8.ª Não obstante, o Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro, consagra um poder de autorização tutelar a exercer pelo Governo sobre a criação de cooperativas de interesse público, ressalvando apenas a iniciativa das autarquias locais, o que se coaduna com as restrições aos poderes de tutela administrativa de que estas especificamente beneficiam (cf. artigo 242.º, n.º 1 da Constituição).

9.ª É, concretamente, sobre o Instituto Politécnico do Porto que recai o ónus de demonstrar ao Governo o concreto interesse público na criação de uma concreta *regie* cooperativa para o bom desempenho das suas concretas atribuições, enquanto instituição de ensino superior.

10.ª Se o conceito de interesse público é, por natureza, vago e indeterminado, já os propósitos de uma cooperativa de interesse público exigem especificidade e individualização, sob pena de se frustrar um juízo de conformidade.

11.ª Tão-pouco devem apresentar-se objetos sociais demasiado amplos, quase universais, a ponto de impedirem futuramente saber do cumprimento do princípio da especialidade, o qual possui valor acrescido para as pessoas coletivas públicas, sejam elas de direito público, privado ou cooperativo.

12.ª Ainda que uma cooperativa possa ser reconhecida como organização não governamental, tanto de cariz ambiental como de cooperação para o desenvolvimento, já uma *regie* cooperativa não pode qualificar-se de igual modo, porquanto surge por iniciativa e criação pública, além de o seu estatuto consagrar condições de prevalência do interesse público.

13.ª Compete ao membro do governo responsável pelas atribuições do Estado em matéria de ensino superior, no exercício de um poder de tutela integrativa sobre o mérito da iniciativa, formular um juízo acerca da conveniência e oportunidade do projeto que lhe é apresentado, no sentido de criar uma cooperativa de interesse público.

14.ª Ao conceder ou recusar a autorização tutelar, o órgão há de guiar-se não apenas pelos elementos indiciários que lhe fornece o Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro, como também deve empregar as avaliações próprias da função administrativa, baseadas em critérios de boa administração, nomeadamente de eficiência e economia.

(¹)Por ofício do Senhor Secretário-Geral da Educação e Ciência, de 10 de novembro de 2017, entrado na Procuradoria-Geral da República em 17 de novembro de 2017. Distribuído e concluso ao relator em 23 de novembro de 2017.

(²)Aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, na atual redação, conferida pela 14.ª alteração (Lei n.º 9/2011, de 12 de abril).

(³)Com a redação resultante da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral de algumas das suas normas pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 321/89, de 29 de março de 1989 (*Diário da República*, 1.ª série, n.º 92, de 20 de abril de 1989) e das alterações introduzidas pelo artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março, e pelo artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 282/2009, de 7 de outubro. Este último conheceu alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 39/2017, de 4 de abril, que porém não atingiram aspetos atinentes às cooperativas de interesse público.

(⁴)Alterado pela Lei n.º 61/78, de 28 de julho.

(⁵)Alterado pelo Decreto-Lei n.º 131/80, de 17 de maio,

(⁶)Alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto

(⁷)Com alterações introduzidas pela Lei n.º 20/92, de 14 de agosto, e pela Lei n.º 71/93, de 30 de novembro (Orçamento do Estado para 1994), veio a ser revogada pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

(⁸)Trata-se da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, com alterações, revogações parciais e outras vicissitudes decorrentes dos seguintes atos: Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2009), Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março, Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril, Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro, Decreto-Lei n.º 123/2012, de 20 de junho, Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2013), Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho, Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, e Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29 de maio.

(⁹)V. VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Ed., 1997, p. 492.

(¹⁰)Neste sentido, JORGE MIRANDA, *Constituição Portuguesa Anotada* (JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS), Tomo I, Coimbra Ed., 2005, p. 741.

(¹¹)Que nem por isso deixa de estar sujeita às limitações do poder tutelar decorrentes da própria natureza deste instituto. Assim, designadamente vale para a tutela de mérito o princípio da tipicidade (*pas de tutele sans texte, pas de tutele au-delà du texte*), como reconheceu este corpo consultivo no Parecer n.º 107/2002, de 18 de dezembro de 2002: «A tutela sobre a administração indireta, que se pode destinar a apreciar o mérito e a legalidade da atuação da entidade tutelada, apenas pode ser exercida nas modalidades e formas previstas na lei e nos estatutos de cada entidade» (www.dgsi.pt, embora sob acesso reservado).

(¹²)Acerca do âmbito da designada tutela de legalidade sobre os municípios e as freguesias, v. MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA/ANDRÉ FOLQUE, Artigo 242.º, in *Constituição Portuguesa Anotada*, III, Coimbra Ed., 2007, pp. 505 e seguintes.

(¹³)Homologação in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, V, Lisboa, 1993, p. 90.

(¹⁴)Opinião diversa é a de RAÚL CAPAZ COELHO, para quem a intervenção tutelar sobre as instituições de ensino superior é restrita à legalidade (cf. *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior Anotado*, Coimbra Ed., 2017, p. 431.)

(¹⁵)Sobre classificações dos poderes de tutela administrativa, v. por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I (c/colaboração de LUÍS FÁBRICA/JORGE PERIRA DA SILVA/TIAGO MACIEIRINHA), 4.ª ed., Almedina Ed., Coimbra, 2015, pp. 731 e seguintes.

(¹⁶)Com antecedentes, porém, na Escola Industrial do Porto, fundada em 1852, cindida em Instituto Industrial e Escola Comercial, em 1918. O Instituto Industrial do Porto viria a converter-se, em 1975, no Instituto Superior de Engenharia do Porto (Decreto-Lei n.º 830/74, de 31 de dezembro).

(¹⁷)Homologados pelo Despacho Normativo n.º 5/2009, de 26 de janeiro, do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 22, de 2 de fevereiro de 2009) e alterados e republicados em conformidade com o Despacho normativo n.º 6/2016, de 20 de julho de 2016 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 147, de 2 de agosto de 2016).

(¹⁸)V. Lei n.º 30/2013, de 8 de maio (Lei de Bases da Economia Social) que se aplica também às cooperativas (cf. artigo 4.º, alínea a)).

(¹⁹)*Da Empresarialidade: as empresas no direito*, Almedina Ed., Coimbra, 1996, p. 183.

(²⁰)O Setor Cooperativo Português — Ensaio de uma Análise de Conjunto, separata do *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 196, Lisboa, 1970, p. 20.

(²¹)Ibidem.

(²²)Idem, p. 22.

(²³)A Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, dispôs nos termos seguintes:

«Artigo 52.º

1 — À alínea a) do n.º 4 do artigo 82.º da Constituição é aditada, in fine, a expressão: ‘sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua especial natureza; [...]».

(²⁴)*Comentário à Constituição Portuguesa* (coord. PAULO OTERO), II volume, Almedina Ed., Coimbra, 2008, pp. 237-238.

(²⁵)Com efeito, o artigo 35.º, n.º 3, da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, dispôs nos termos seguintes:

«É aditado um novo n.º 4 ao mesmo artigo, com a seguinte redação:

4 — A lei estabelece as especificidades organizativas das cooperativas com participação pública».

(²⁶)Dúvidas que levaram à declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral de parte da norma que, no Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro, viabilizava cooperativas de interesse público em setores básicos da economia e vedados à iniciativa privada (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 321/89, de 29 de março de 1989, in *Diário da República*, 1.ª série, n.º 92, de 20 de abril de 1989).

(²⁷)Princípios cooperativos que são identificados comumente com os da Aliança Cooperativa Internacional (baseados nos sete princípios de Rochdale, de 1844, foram revistos em 1937, em 1966 e em 1995) e que, na opinião da mais autorizada doutrina juspublicista, são objeto de uma receção material na nossa ordem constitucional (cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II (*Constituição*) 4.ª ed., Coimbra Ed., 2000, p. 40 e seguintes. São o princípio da livre adesão, o princípio da gestão democrática, o parecer da limitação do juro ao capital, o princípio da repartição dos excedentes, o princípio do fomento da educação e o da colaboração intercooperativa (p. 42). V. também o Parecer deste Conselho Consultivo n.º 3/2013, de 18 de abril de 2013, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 190, de 29 de setembro de 2015).

(²⁸)Deputado RUI NAMORADO (PS), Assembleia da República, VII Legislatura, 2.ª Sessão Legislativa (1996-1998), Reunião Plenária de 17 de julho de 1997, in *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 96, de 18 de julho de 1997, pp. 3513 e seguinte.

(²⁹)Idem, p. 3514.

(³⁰)Intervenção do Deputado ANTONINO ANTUNES (PSD), idem, pp. 3512 e seguinte.

(³¹)Aprovado pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto.

(³²)*Introdução ao Direito Cooperativo (para uma expressão jurídica da cooperatividade)*, Almedina Ed., Coimbra, 2000, p. 204.

(³³)Idem, p. 205.

(³⁴)*Notas sobre a Função e Regime Jurídico das Pessoas Coletivas Públicas de Direito Privado*, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, n.º 153, Centro de Estudos Fiscais, Lisboa, 1987, p. 182.

(³⁵)NUNO SÁ GOMES, loc. cit., p. 182. Itálico no original.

(³⁶)Criada pelo Decreto-Lei n.º 282/2009, de 7 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 39/2017, de 4 de abril. Sucedeu ao INSCCOP — Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo, I. P.

(³⁷)Na redação modificada pelo artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 282/2009, de 7 de outubro.

(³⁸)*Diário da República*, 1.ª série, n.º 92, de 20 de abril de 1989.

(³⁹)Na redação modificada pelo artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março.

(40) Trata-se das disposições correspondentes no Código Cooperativo aprovado pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto. Por seu turno, no artigo 98.º, n.º 2, permite-se justamente a criação de outras reservas por deliberação da assembleia geral da cooperativa.

(41) O Decreto-Lei n.º 282/2009, de 7 de outubro, extinguiu o INSCOOOP — Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo, I. P., determinando, no artigo 3.º, que a Cooperativa António Sérgio (cooperativa de interesse público cuja criação foi então autorizada, cf. artigo 2.º) «sucede ao INSCOOOP no conjunto dos seus direitos, obrigações e poderes públicos de autoridade, bem como na prossecução dos seus fins e atribuições de serviço público». Este diploma veio entretanto a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 39/2017, de 4 de abril.

(42) O Decreto-Lei n.º 98/83, de 18 de fevereiro, veio a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 63/90, de 20 de fevereiro, o qual, por sua vez, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 282/2009, de 7 de outubro. A remissão deve entender-se efetuada para o disposto no artigo 4.º, n.º 2, alínea m), deste último diploma, norma que compreende a competência genérica para emitir pareceres e cujo teor permaneceu intocado pelas modificações trazidas pelo Decreto-Lei n.º 39/2017, de 4 de abril.

(43) www.dgsi.pt (ainda sob acesso reservado).

(44) Interesse Público, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, V, Lisboa, 1993, p. 281.

(45) Admitindo conceitos vagos e indeterminados que constituam veículos de atribuição de poderes discricionários, v. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II, 3.ª ed., (C/colaboração de PEDRO MACHETE/LINO TORRAL), Almedina Ed., Coimbra, 2016, p. 95 e seguintes.

(46) Cfr. o já invocado artigo 37.º, alínea a), do Estatuto do Ministério Público.

(47) Loc. cit., p. 277.

(48) *Direito Administrativo Geral*, Tomo I (*Introdução e princípios fundamentais*), D. Quixote Ed., Lisboa, 2004, p. 201.

(49) Alterada pela Portaria n.º 71/2003, de 20 de janeiro, e pela Portaria n.º 771/2009, de 20 de julho. Tal definição reproduz a definição contida no artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 35/98, de 18 de julho, cuja redação se fixou nos termos da Declaração de Retificação n.º 14/98, de 11 de setembro, e veio a ser alterada pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro.

(50) Veja-se uma oferta de formação em permacultura disponível em rede eletrónica:

«O Curso de Design em Permacultura — PDC é uma imersão intensiva no universo da Permacultura.

Este curso destina-se a apoiar os alunos a desenvolverem uma linguagem ecológica, uma compreensão dos princípios básicos de design ecológico e regenerativo, com a aplicação deste conhecimento para redesenhar comunidades e assentamentos humanos de acordo com as regras da natureza.

O objetivo principal deste curso de design é o desenvolvimento de capacidades de designs eficazes através da aplicação prática de conhecimentos e ferramentas. Esta é a oportunidade de aprender através da participação num verdadeiro processo de design em comunidade.

[...]

Este curso tem como base os 14 capítulos do livro *Permaculture: A Designers Manual* by Bill Mollison.

Alguns dos temas a serem abordados neste curso:

- Princípios e éticas da Permacultura;
- Ler a paisagem. Observação dos padrões e ciclos da natureza;
- Princípios dos ecossistemas, clima e biogeografia aplicados na Permacultura;
- Princípios de Design: Processo de análise, zonas, plano energético eficiente, etc.;
- Identificação de recursos. Água no meio envolvente, recolha e conservação de água, energia solar, etc.;
- Construindo solo saudável: base da estrutura do solo, textura, etc. Estratégias para melhoramento de solos usando adubos verdes, composto, alfombra (mulch), controlo da erosão;
- Estabelecendo horta em Permacultura, florestas de alimentos — como selecionar e manter estes sistemas. “Como produzir mais alimento em pouco espaço” (método biointensivo);
- Recolha e conservação de sementes;
- Design de barreiras contra ventos/fogões;
- Habitáculos/abrigos saudáveis: selecionando lugar para a casa. Materiais não tóxicos. Sistemas de construção natural;

— Tecnologias apropriadas: Casas de banho secas, desidratadores solares, Fornos e fogões em barro (Cob), energias alternativas, reciclagem de materiais;

— Introdução ao design de comunidades sustentáveis e ecovilas. Sistemas de organização em grupo. Economia alternativa, estratégias para uma nação global.

Cfr. <http://www.silviafloresta.com/curso-certificado-design-em-permacultura.html> (9/3/2018).

(51) E prossegue: «Neste contexto, a Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica Portuguesa (ESB) propõe a abordagem da permacultura em prol do desenvolvimento sustentável. O presente PDC (*Permaculture Design Course*) pretende difundir a permacultura, orientar os participantes num caminho de transformação e introduzir as bases do planeamento e design.

É urgente agir perante um contexto em que a degradação dos recursos naturais tem vindo a acentuar-se — principalmente devido ao modo como o Homem atua sobre eles e quando se assiste ao contínuo colapso de ecossistemas terrestres e aquáticos. A ocupação do território e produção sustentáveis, de alimentos ou matérias-primas, implica que a utilização dos recursos naturais seja contemplada de forma equilibrada, para que o uso futuro não esteja comprometido. É pois fulcral contribuir para o equilíbrio e harmonia dos sistemas ecológicos, estejamos nós perante um contexto urbano ou rural.

No PDC a interligação de vários conceitos e áreas de conhecimento promovem uma visão abrangente e de ampla aplicação. É dado enfoque à gestão dos recursos primários, água e solo. A ESB tem vindo a intervir ativamente na sociedade através de ações para fomento do desenvolvimento sustentável, assumindo-se como instituição de referência ao nível nacional e internacional na área ambiental»

Cfr. <http://www.esb.ucp.pt/pt/curso-permacultura/> (9/3/2018).

(52) V. entre a bibliografia do Autor, *Permaculture II, Practical Design and Further Theory in Permanent Agriculture*, 1979, Maryborough (Vitória) Austrália.

(53) V. BILL MOLLISON/DAVID HOLMGREN, *Permaculture — a perennial agricultural system for human settlements*, Transworld Publishers, 1978

(54) Cfr. LUCIANO PAREJO ALFONSO, in PAREJO ALFONSO/JIMENEZ BLANCO/ORTEGA ALVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, I, Ariel Ed., 5.ª ed., Madrid, 1998, pp. 605 e seguintes.

(55) Com a redação do Decreto-Lei n.º 391/2007, de 13 de dezembro.

(56) Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, com a redação atual, introduzida pela Lei n.º 56/2008, de 4 de setembro (5.ª alteração).

(57) *Curso de Direito Administrativo*, II, 3.ª ed. (c/colaboração de PEDRO MACHETE/LINO TORRAL), Almedina Ed., Coimbra, 2016, p. 35.

(58) V. ANTÓNIO AGOSTINHO GUEDES, in *Comentário ao Código Civil — Parte Geral*, Universidade Católica Portuguesa Ed., 2014, Lisboa, pp. 352 e seguintes; MAFALDA MIRANDA BARBOSA, Reflexões acerca do princípio da especialidade do fim, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto*, n.º 7 (2015), pp. 12 e seguintes.

(59) *Diário da República*, Série II, n.º 49, de 10 de março de 2005.

(60) Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

(61) FAUSTO DE QUADROS, in *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo* (FAUSTO DE QUADROS/JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA/RUI CHANCERELLE DE MACHETE/JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE/MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/ANTÓNIO POLÍBIO HENRIQUES/JOSÉ MIGUEL SARDINHA), Almedina Ed., Coimbra, 2016, p. 31.

Este parecer foi votado na Sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 12 de abril de 2018.

Adriano Fraxenet de Chuquere Gonçalves da Cunha — Eduardo André Folque da Costa Ferreira (Relator) — João Eduardo Cura Mariano Esteves — Maria Isabel Fernandes da Costa — João Conde Correia dos Santos — Maria Manuela Flores Ferreira.

Este parecer foi homologado por despacho de 18 de julho de 2018, de Sua Excelência o Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

Está conforme.

Lisboa, 10 de agosto de 2018. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira.*