



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO CONSULTIVO

N.º 10/2021
AF

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

Excelência,

Dignou-se Vossa Excelência representar a este Corpo Consultivo pedido de parecer¹, no exercício da faculdade que assiste aos membros do Governo, prevista na alínea a) do artigo 44.º do Estatuto do Ministério Público².

A consulta requerida diz respeito ao sentido de algumas disposições do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior³ (RJIES) — em especial, dos artigos 32.º e 183.º, n.º 3 — e sua aplicação ao Instituto Superior Miguel Torga que se encontra, atualmente, no património da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, não obstante ser um estabelecimento de ensino superior particular, desde que foi autorizado, pelo alvará n.º 312, do Ministério da Educação Nacional, de 18 de setembro de 1940.

Uma vez que o Instituto Superior Miguel Torga foi instituído e reconhecido antes de o RJIES entrar em vigor e, antes, inclusivamente, da entrada em vigor do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro⁴, é-nos perguntado se pode permanecer no património de uma pessoa coletiva pública ou se a sua subsistência depende de encontrar uma pessoa coletiva privada ou cooperativa que assuma a condição de entidade instituidora.

¹ Através do Ofício n.º 1213, de 6 de julho de 2021 (V. Ref.º: processo 49.93/09.1136).

² Lei n.º 69/2019, de 27 de agosto, na redação da Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

³ Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, na redação da Lei n.º 36/2021, de 14 de junho.

⁴ Alterado por ratificação parlamentar através da Lei n.º 37/94, de 11 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 94/99, de 23 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março.

O pedido vem acompanhado por nota interna do Gabinete de Vossa Excelência e pelos anexos identificados no seu teor, a saber:

- (i) Informação n.º G1121/2015/DSERT, de 7 de maio de 2015 (Secretaria-Geral da Educação e Ciência) e,
- (ii) Parecer de direito⁵, oferecido pela Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra.

Após delimitarmos com maior precisão o objeto da consulta e delinear-mos a sequência metodológica adotada, ao que passaremos, de imediato, cumpre-nos emitir parecer⁶.

I — Do objeto da consulta: considerações preliminares.

I.1. A Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra adquiriu o Instituto Superior Miguel Torga enquanto recetora da ‘universalidade jurídica indivisível’ da Assembleia Distrital de Coimbra, o que sugere um aparente paradoxo: o de se encontrar um estabelecimento particular de ensino superior no património de uma pessoa coletiva pública — a considerar-se que as comunidades intermunicipais devam ser juridicamente qualificadas como tal.

De acordo com o RJIES, o sistema de ensino superior, além de apresentar uma composição binária, repartida entre ensino universitário e ensino politécnico (cf. artigo 3.º), compreende dois setores:

«Artigo 4.º (Ensino superior público e privado)

1 — O sistema de ensino superior compreende:

- a) O ensino superior público, composto pelas instituições pertencentes ao Estado e pelas fundações por ele instituídas nos termos da presente lei;
- b) O ensino superior privado, composto pelas instituições pertencentes a entidades particulares e cooperativas.

2 — Nos termos da Constituição, incumbe ao Estado a criação de uma rede de instituições de ensino superior públicas que satisfaça as necessidades do País.

3 — É garantido o direito de criação de estabelecimentos de ensino superior privados, nos termos da Constituição e da presente lei.

⁵ Da autoria do Senhor Professor Doutor Manuel Nogueira Serens.

⁶ O Relator foi designado por despacho do Senhor Vice-Procurador-Geral da República, proferido sobre o expediente, em 10 de julho de 2021.

4 — Não é permitido o funcionamento de instituições de ensino superior ou de ciclos de estudos conferentes de grau em regime de franquia».

Decorre do artigo 183.º, n.º 3, do RJIES, que os estabelecimentos de ensino superior e respetivas entidades instituidoras dispuseram dos 18 meses imediatamente subsequentes à sua entrada em vigor, ocorrida em 11 de outubro de 2007, para empreenderem adaptações estatutárias, de modo a satisfazer aos requisitos da nova lei, sem o que, nos termos da mesma disposição, ficariam sujeitos à «revogação do reconhecimento de interesse público e da autorização de funcionamento dos ciclos de estudos».

É este o enunciado:

«Artigo 183.º
(Adaptação)

1 — (...).

2 — (...).

3 — As instituições de ensino superior privadas, bem como as respetivas entidades instituidoras, devem proceder à sua adequação ao disposto na presente lei quanto aos respetivos requisitos no prazo de 18 meses sobre a sua entrada em vigor, sob pena de revogação do reconhecimento de interesse público e da autorização de funcionamento dos ciclos de estudos».

Os requisitos das entidades instituidoras, segundo o RJIES, encontram-se nas disposições que passamos, de imediato, a reproduzir:

«Artigo 32.º
(Estabelecimentos de ensino superior privados)

1 — Os estabelecimentos de ensino superior privados podem ser criados por entidades que revistam a forma jurídica de fundação, associação ou cooperativa constituídas especificamente para esse efeito, bem como por entidades de natureza cultural e social sem fins lucrativos que incluam o ensino superior entre os seus fins.

2 — Os estabelecimentos de ensino superior privados podem igualmente ser criados por entidades que revistam a forma jurídica de sociedades por quotas ou de sociedades anónimas constituídas especificamente para esse efeito, desde que:

a) No ato de instituição seja feita, respetivamente, relação de todos os sócios com especificação das respetivas participações, bem como dos membros dos órgãos de fiscalização, ou relação de todos os acionistas com participações significativas, diretas ou indiretas;

b) Sejam comunicadas ao serviço competente no ministério da tutela as alterações à informação referida na alínea anterior no prazo de 30 dias após a sua ocorrência.

3 — O reconhecimento das fundações cujo escopo compreenda a criação de estabelecimentos de ensino superior compete ao ministro da tutela, nos termos do artigo 188.º do Código Civil.

4 — As entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privados devem preencher requisitos apropriados de idoneidade institucional e de sustentabilidade financeira, oferecendo, obrigatoriamente, garantias patrimoniais ou seguros julgados suficientes».

À primeira vista, da conjugação entre as adaptações decorrentes do artigo 183.º, n.º 3, do RJIES e os requisitos das entidades instituidoras, enunciados pelo artigo 32.º, n.º 1 e n.º 2, do RJIES, o Instituto Superior Miguel Torga não mais poderia manter-se no património de uma comunidade intermunicipal, pois um estabelecimento de ensino superior particular teria de pertencer a uma pessoa coletiva privada: com uma única exceção.

O n.º 1 permite-o a uma entidade pública ou privada, desde que possua natureza cultural e social, desprovida de fins lucrativos e que inclua o ensino superior entre os seus fins (cf. 2.ª parte).

Importa, porém, observar uma *diferença entre os requisitos* consignados no n.º 1 e no n.º 2, por um lado, e os requisitos consignados no n.º 4.

A entender-se que o disposto nos n.ºs 1 e 2 é de aplicar às entidades instituidoras cujos estabelecimentos foram criados e reconhecidos ao abrigo de anteriores regimes jurídicos, teríamos de concluir que a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra não reúne condições para permanecer proprietária do Instituto Superior Miguel Torga.

Se, como parece sugerir a letra das disposições, apenas constituírem condição para criar ou adquirir estabelecimentos de ensino particular ou cooperativo — «*Os estabelecimentos de ensino superior privados podem ser criados por entidades que (...)*» — nesse caso, a entrada em vigor do RJIES só obriga a outras adaptações.

Pelo contrário, o n.º 4 dirige-se a todas as entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privados, em qualquer circunstância: «*As entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privados devem preencher requisitos (...)*».

Os requisitos ali enunciados, cujo preenchimento deve verificar-se de modo mais geral e abstrato, compreendem a aptidão das entidades instituidoras para cumprirem as obrigações que decorrem da lei, nomeadamente, das disposições que passamos a reproduzir:

«Artigo 30.º

(Obrigações das entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privados)

1 — Compete às entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privados:

a) Criar e assegurar as condições para o normal funcionamento do estabelecimento de ensino, assegurando a sua gestão administrativa, económica e financeira;

b) Submeter os estatutos do estabelecimento de ensino e as suas alterações a apreciação e registo pelo ministro da tutela;

c) Afetar ao estabelecimento de ensino as instalações e o equipamento adequados, bem como os necessários recursos humanos e financeiros;

d) Manter contrato de seguro válido ou dotar-se de substrato patrimonial para cobertura adequada da manutenção dos recursos materiais e financeiros indispensáveis ao funcionamento do estabelecimento de ensino superior;

e) Designar e destituir, nos termos dos estatutos, os titulares do órgão de direção do estabelecimento de ensino;

f) Aprovar os planos de atividade e os orçamentos elaborados pelos órgãos do estabelecimento de ensino;

g) Certificar as suas contas através de um revisor oficial de contas;

h) Fixar o montante das propinas e demais encargos devidos pelos estudantes pela frequência dos ciclos de estudos ministrados no estabelecimento de ensino, ouvido o órgão de direção deste;

i) Contratar os docentes e investigadores, sob proposta do reitor, presidente ou diretor do estabelecimento de ensino, ouvido o respetivo conselho científico ou técnico-científico;

j) Contratar o pessoal não docente;

l) Requerer a acreditação e o registo de ciclos de estudos, após parecer do conselho científico ou técnico-científico do estabelecimento de ensino e do reitor, presidente ou diretor;

m) Manter, em condições de autenticidade e segurança, registos académicos de que constem, designadamente, os estudantes candidatos à inscrição no estabelecimento de ensino, os estudantes nele admitidos, as inscrições realizadas, o resultado final obtido em cada unidade curricular, as equivalências e reconhecimento de habilitações atribuídos e os graus e diplomas conferidos e a respetiva classificação ou qualificação final.

2 — As competências próprias das entidades instituidoras devem ser exercidas sem prejuízo da autonomia pedagógica, científica e cultural do

estabelecimento de ensino, de acordo com o disposto no ato constitutivo da entidade instituidora e nos estatutos do estabelecimento.

[...]

Artigo 138.º

(Princípios de organização)

1 — A entidade instituidora organiza e gere os respetivos estabelecimentos de ensino, designadamente nos domínios da gestão económica e financeira.

2 — Não podem ser titulares dos órgãos dos estabelecimentos de ensino os titulares de órgãos de fiscalização da entidade instituidora.

3 — O exercício do poder disciplinar sobre professores e demais pessoal e sobre os estudantes cabe à entidade instituidora, precedendo parecer prévio do estabelecimento de ensino, podendo haver delegação nos órgãos do estabelecimento.

Artigo 139.º

(Propinas e demais encargos)

As propinas e demais encargos devidos pelos estudantes pela frequência do estabelecimento de ensino são fixados pela entidade instituidora, ouvidos os órgãos de direção do estabelecimento, tendo de ser conhecidas e adequadamente publicitadas em todos os seus aspetos antes da inscrição dos estudantes.

Artigo 140.º

(Estatutos e regulamentos)

1 — A entidade instituidora de estabelecimento de ensino superior privado deve dotá-lo de estatutos que, no respeito da lei, definam:

- a) Os seus objetivos;
- b) O projeto científico, cultural e pedagógico;
- c) A estrutura orgânica;
- d) A forma de gestão e organização que adota;
- e) Outros aspetos fundamentais da sua organização e funcionamento.

2 — Os estatutos devem contemplar a participação de docentes e estudantes na gestão dos estabelecimentos de ensino, designadamente dos docentes nos aspetos científicos e pedagógicos e dos estudantes nos aspetos pedagógicos.

3 — Nos termos dos estatutos, os órgãos competentes dos estabelecimentos de ensino aprovam os respetivos regulamentos internos.

Artigo 141.º
(Reserva de estatuto)

1 — Dos estatutos de cada estabelecimento de ensino constam, obrigatoriamente, para além do previsto no artigo anterior, as regras a que obedecem as relações entre a entidade instituidora e o estabelecimento de ensino, bem como os demais aspetos fundamentais da organização e funcionamento deste, designadamente a forma de designação e a duração do mandato dos titulares dos seus órgãos.

2 — Dos estatutos deve constar, no domínio do ensino a ministrar, a definição do regime de matrículas, de inscrições, de frequência e de avaliação dos estudantes, bem como os direitos e deveres dos estudantes.

3 — Dos estatutos dos estabelecimentos de ensino consta, nos termos da lei, o regime da carreira docente próprio de cada estabelecimento de ensino, contendo, nomeadamente, a definição dos direitos e deveres do pessoal docente, a definição das carreiras e as regras de avaliação e progressão na carreira.

Artigo 142.º
(Registo e publicação dos estatutos)

1 — Os estatutos dos estabelecimentos de ensino superior privados e suas alterações estão sujeitos a verificação da sua conformidade com a lei ou regulamento, com o ato constitutivo da entidade instituidora e com o diploma de reconhecimento de interesse público do estabelecimento, para posterior registo nos termos da presente lei.

2 — A entidade instituidora requer o registo dos estatutos e suas alterações, instruindo o processo com todos os demais documentos pertinentes, sem prejuízo de o ministro da tutela poder solicitar esclarecimentos ou documentação complementar.

3 — Após o registo, a entidade instituidora faz publicar na 2.ª série do Diário da República os estatutos do estabelecimento de ensino, bem como todas as alterações subsequentes».

As normas vindas de transcrever contêm verdadeiros deveres, ónus e obrigações para as entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior particulares ou cooperativos.

São verdadeiros requisitos que as entidades instituidoras têm de cumprir ou satisfazer, adaptando-se tanto quanto o exijam as diferenças em relação ao que se dispunha na lei anterior.

I.2. O RJIES define, ainda, os pressupostos e requisitos cujo cumprimento tem de verificar-se, não na *entidade instituidora*, mas no próprio *estabelecimento*

de ensino superior, a fim de obter ou conservar o *reconhecimento de interesse público* e poder manter-se ou entrar em funcionamento:

«Artigo 33.º

(Reconhecimento de interesse público)

1 — As entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privados requerem ao ministro da tutela o reconhecimento de interesse público dos respetivos estabelecimentos, verificados os requisitos estabelecidos na lei.

2 — O reconhecimento de interesse público de um estabelecimento de ensino superior privado determina a sua integração no sistema de ensino superior, incluindo o poder de atribuição de graus académicos dotados de valor oficial.

3 — *(Revogado)*.

4 — O funcionamento de um estabelecimento de ensino superior privado só pode ter lugar após o reconhecimento de interesse público e o registo dos respetivos estatutos.

5 — A manutenção dos pressupostos do reconhecimento de interesse público deve ser verificada pelo menos uma vez em cada 10 anos, bem como sempre que existam indícios de não verificação de algum deles.

6 — A não verificação de algum dos pressupostos do reconhecimento de interesse público de um estabelecimento de ensino superior privado determina a revogação daquele, nos termos desta lei».

O reconhecimento de interesse público de um estabelecimento particular ou cooperativo de ensino superior não deve confundir-se com a atribuição do estatuto de utilidade pública à entidade instituidora.

A distinção deixou, porventura, de ser tão manifesta quanto o era, pois o reconhecimento da utilidade pública encontrava-se no artigo 33.º, n.º 3: disposição expressamente revogada pela Lei n.º 36/2021, de 14 de junho⁷, que aprovou a Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública⁸.

As entidades particulares ou cooperativas instituidoras de estabelecimentos de ensino superior, a menos que tivessem fins lucrativos, gozavam, sem mais, dos direitos e regalias das pessoas coletivas de utilidade pública, previstos nos artigos 9.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro⁹, de acordo com a norma revogada:

⁷ Revogado expressamente pelo artigo 19.º, alínea l).

⁸ A redação final exige consulta da Declaração de Retificação n.º 22/2021, publicada no *Diário da República*, Série I, n.º 132, de 9 de julho de 2021.

⁹ Alterado pela Lei n.º 40/2007, de 24 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 391/2007, de 13 de dezembro, foi revogado pela Lei n.º 36/2021, de 14 de junho.

«Salvo quando tenham fins lucrativos, as entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privadas gozam dos direitos e regalias das pessoas coletivas de utilidade pública relativamente às atividades conexas com a criação e o funcionamento desse estabelecimento».

A revogação desta norma, porém, não representou uma modificação significativa, pois a Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública, em vigor desde 1 de julho de 2021, determina, por via do artigo 30.º, n.º 1, e da remissão para o Anexo III (cf. alínea g)), que às entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privados, sem fins lucrativos, assistem os direitos previstos no artigo 11.º (com exceção do direito a usarem a menção «pessoa coletiva com estatuto de utilidade pública»), relativamente às atividades conexas com a criação e funcionamento de universidades e outras escolas superiores, desde que o interesse público desses estabelecimentos tenha sido reconhecido e não tenha perdido a sua eficácia.

Por outras palavras, uma vez obtido o reconhecimento do interesse público de um estabelecimento de ensino superior — por decreto-lei, nos termos do artigo 35.º, n.º 1, do RJIES — a respetiva entidade instituidora beneficia da generalidade dos direitos das pessoas coletivas de utilidade pública.

E, se pretender ver-lhe aplicado, integralmente, o estatuto de utilidade pública, pode requerê-lo, nos termos do artigo 30.º, n.º 2, da Lei-Quadro, em cada dez anos (cf. artigo 18.º, n.º 1), o que implica, todavia, subordinar-se aos deveres especiais, consignados no artigo 12.º, bem como ao acompanhamento e fiscalização exercidos sobre as demais pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública (cf. artigo 32.º e seguintes).

Em todo o caso, a atribuição do estatuto de utilidade pública não dispensa — antes pressupõe — o reconhecimento do interesse público do estabelecimento ou estabelecimentos de ensino superior, previsto no artigo 33.º, n.º 1, do RJIES, sem o qual estes não podem sequer funcionar (n.º 4).

No entanto, se uma pessoa coletiva com estatuto de utilidade pública, já atribuído, vier a criar um estabelecimento de ensino superior particular ou cooperativo, nesse caso, apenas lhe falta obter o reconhecimento do interesse público do estabelecimento para que comece a funcionar.

I.3. Além das dúvidas que nos deixa a redação do artigo 32.º, n.º 1 e n.º 2, sobretudo no cotejo com o n.º 4, veremos como os particularismos que rodeiam o Instituto Superior Miguel Torga, na sua instituição e ao longo da sua existência, podem justificar a não aplicação de todos os *novos requisitos* das entidades

instituidoras ou, pelo menos, a sua aplicação diferenciada, motivo por que nos é, especificamente, perguntado o seguinte:

«As disposições transitórias e finais do RJIES podem ser interpretadas no sentido de que admitem que a adaptação dos estabelecimentos de ensino superior de natureza privada ao novo regime jurídico é aplicável apenas aos estabelecimentos de ensino superior criados após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro, que expressamente reservou a criação destes estabelecimentos a entidades de natureza particular e cooperativa, permitindo a continuidade das situações jurídicas regularmente constituídas em momento anterior e cujo reconhecimento de interesse público se manteve válido após aquela data? Ou, ao invés, devem as referidas disposições ser interpretadas no sentido de que a adaptação requerida abrange todo e qualquer estabelecimento de ensino superior de natureza privada constituído à data de entrada em vigor do diploma, independentemente da data do seu reconhecimento? Existe base jurídica para o entendimento de que a adaptação que as entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privado devem encetar, nos termos e para os efeitos do n.º 3 do artigo 183.º do RJIES, não respeita também à sua própria natureza, isto é, à natureza jurídica da entidade titular do estabelecimento, mas, sim, apenas aos requisitos dos estabelecimentos, uns gerais e outros específicos? Ou, diferentemente, deve entender-se que o n.º 3 do artigo 183.º do RJIES tratou a instituição de ensino superior de natureza privada de modo unitário e integrado, requerendo que tanto o estabelecimento como a entidade instituidora se adaptassem ao novo quadro jurídico e, em conformidade, determinando também que as entidades instituidoras devem observar todos os requisitos estipulados no artigo 32.º do RJIES?».

Ao concatenarmos as questões especificadas e a situação presente e pretérita do Instituto Superior Miguel Torga, podemos afirmar, em resumidas palavras, que está em causa saber se a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra pode continuar a ser, para efeito de aplicação do RJIES, proprietária — ou, na expressão legal, *entidade instituidora* — de um estabelecimento particular de ensino superior, pois é essa a sua natureza jurídica.

Uma vez que o RJIES dispõe que os estabelecimentos de ensino superior privados têm de ter como instituidores entidades particulares ou cooperativas (cf. artigo 4.º, n.º 1, alínea b), e artigo 32.º, n.º 1 e n.º 2) pede-se que apuremos até que ponto o Instituto Superior Miguel Torga tem de adaptar-se ao RJIES: se tem de ser alienado a uma cooperativa, a uma sociedade ou a uma fundação de direito privado ou se pode permanecer no domínio da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra.

I.4. No plano metodológico, a consulta propõe-se cumprir o itinerário que passamos a delinear.

Começaremos por confirmar a *natureza jurídica pública das comunidades intermunicipais*, por haver aspetos no seu regime que suscitem algumas dúvidas, designadamente por motivo do ato da sua criação que, como melhor veremos, é um contrato de direito privado, celebrado por escritura pública, em que outorgam os municípios que, de tal modo, se associam.

Em segundo lugar, cuidaremos das *vicissitudes que afetaram a Assembleia Distrital de Coimbra* e que explicam como e por que razão o Instituto Superior Miguel Torga, em 2015, transitou do seu acervo para o património da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra.

Está em causa a Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, que suprimiu, não as assembleias distritais — pois estas continuam a existir — mas a quase totalidade das competências que o revogado Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, lhes conferia.

Em terceiro lugar, cumpre discernir o motivo por que o Instituto Superior Miguel Torga surge qualificado como *instituição particular de ensino superior*, em contraste com a natureza pública da Assembleia Distrital de Coimbra, que o possuiu e administrou até 2015, e a quem fora deferido o reconhecimento de interesse público e concedida a aprovação dos planos de estudos.

Há razões históricas ligadas à sua origem — como Escola Normal Social de Coimbra — em 1939/40, e que se mantiveram ao longo dos tempos.

Ali chegados, haveremos de tomar posição sobre *o maior ou menor alcance que o artigo 183.º, n.º 3, do RJIES possui* com relação ao Instituto Superior Miguel Torga e ao vínculo que o liga estreitamente à Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra.

Há adaptações que respeitam ao próprio estabelecimento de ensino, aos seus estatutos e funcionamento. Essas não se revelam controversas.

Controversa, como antecipámos, mostra-se a adaptação da entidade instituidora, pelo que nos cumpre confirmar se os *novos requisitos* a que se encontra vinculada a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra são todos aqueles que avançámos ou se as adaptações a empreender devem salvaguardar a eventualidade de uma pessoa coletiva pública ter sido instituidora de um certo estabelecimento de ensino superior e se pode permanecer com tal estatuto.

Por último, cuidar-se-á da compatibilidade entre a prestação de ensino superior e as atribuições das comunidades intermunicipais, em face da Lei

n.º 75/2013, de 10 de setembro¹⁰. Lei essa que define o regime jurídico das autarquias locais (cf. artigo 1.º, n.º 1, alínea a)), o estatuto das entidades intermunicipais (cf. alínea b)) e, do mesmo passo, o «regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais e dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias» (cf. alínea c)).

Se as atribuições das comunidades intermunicipais não o consentirem, a necessidade de adaptação a novos requisitos do RJIES mostra-se prejudicada.

II — Das comunidades intermunicipais: sua natureza jurídica e estatuto de recetoras das universalidades provenientes de assembleias distritais.

II.1. Ao caracterizarmos a natureza jurídica da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, observaremos por que não é possível subsumi-la a nenhuma das categorias de entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privados.

O artigo 32.º do RJIES¹¹ discrimina as categorias seguintes:

- Fundações, associações ou cooperativas constituídas para esse efeito (cf. n.º 1, 1.ª parte);
- Outras entidades sem fins lucrativos que, não tendo sido, de modo específico, constituídas para esse efeito, possuam natureza cultural e social e incluam o ensino superior entre os seus fins¹² (cf. n.º 1, 2ª parte)
- Sociedades comerciais por quotas ou anónimas, especificamente constituídas para criarem ou adquirirem estabelecimentos de ensino superior e que no pacto social, tenham, consoante o tipo de sociedade, relacionado «todos os sócios, com especificação das respetivas participações», os «membros dos órgãos de administração e de

¹⁰ Cujas redações ficaram assentes pela Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro, e pela Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro. Veio a ser alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

¹¹ Reproduzido *supra*.

¹² Estas, por sua vez, podem ser dotadas de substrato associativo ou patrimonial. Nada impede que se trate de cooperativas, desde que possuindo fins de natureza cultural e social.

fiscalização» ou «todos os acionistas com participações significativas, diretas ou indiretas¹³ (cf. n.º 2, alínea a)).

Tão-pouco é possível, diante do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do RJIES¹⁴, subsumir uma comunidade intermunicipal às categorias de entidades instituidoras, próprias do ensino superior público e que são apenas as seguintes:

- O Estado, e,
- As fundações criadas pelo Estado.

II.2. Acerca da natureza jurídica das comunidades intermunicipais pronunciou-se este Corpo Consultivo, há não muito tempo, no Parecer n.º 32/2018, votado em 29 de abril de 2021¹⁵, tendo concluído pela natureza pública das mesmas, fundamentalmente, a partir da qualificação como associações públicas que a lei lhes atribui.

As entidades intermunicipais podem ser de dois tipos: *áreas metropolitanas* (de Lisboa e do Porto) e *comunidades intermunicipais*, de acordo com o artigo 63.º, n.º 3 da Lei n.º 75/2013, de 10 de setembro.

Embora de instituição facultativa, são «associações públicas de autarquias locais para a prossecução conjunta das respetivas atribuições» nos termos do artigo 63.º, n.º 1.

As associações de municípios de fins específicos, por seu turno, são associações de autarquias locais, mas não entidades intermunicipais (cf. n.º 2).

A especificidade dos fins impede-as de empreender a prossecução conjunta das atribuições dos municípios associados.

As associações de municípios — todas elas (entidades intermunicipais e associações de fins específicos) — encontram-se sujeitas à tutela administrativa do Estado ou das regiões autónomas (cf. artigo 64.º).

II.3. No citado parecer, foram, de igual modo, analisadas as vicissitudes das antigas juntas distritais e das assembleias distritais, dos respetivos patrimónios e das demais situações ativas e passivas, compreendidas nas respetivas esferas jurídicas, tudo constituindo, segundo a expressão usada na Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, uma universalidade jurídica indivisível de cada uma das 18 assembleias distritais.

¹³ E comuniquem à Direção-Geral do Ensino Superior as alterações no prazo de 30 dias após a sua ocorrência (cf. artigo 32.º, n.º 2, alínea b), do RJIES).

¹⁴ Transcrito *supra*.

¹⁵ Permanece inédito.

A referida lei define o conceito do seguinte modo:

«Artigo 2.º
(Universalidade jurídica indivisível)

1 — Para efeitos da presente lei, constituem uma universalidade jurídica indivisível, adiante designada por «universalidade», as situações jurídicas patrimoniais ativas e passivas, materiais e imateriais de que as assembleias distritais são titulares e os vínculos jurídico-laborais em que as mesmas são a entidade empregadora.

2 — Caso a assembleia distrital disponha de serviços abertos ao público, nos termos do número seguinte, estes integram a respetiva universalidade.

3 — Entende-se por «serviço aberto ao público» os serviços de bibliotecas, centros de documentação, arquivos, museus, núcleos de investigação, instituições de ensino e outros em funcionamento, que sejam titulados ou prestados pelas assembleias distritais.

4 — Os serviços administrativos e financeiros das assembleias distritais não são considerados serviços abertos ao público para efeitos da presente lei».

Em face do n.º 3, o Instituto Superior Miguel Torga constituía um *serviço aberto ao público*, na modalidade de *instituição de ensino*, titulado pela Assembleia Distrital de Coimbra, pelo que era necessário empreender a sua transferência para quem viesse a ser designado entidade recetora.

É certo que as assembleias distritais, por aplicação da Lei n.º 36/2014, de 26 de junho¹⁶, embora privadas de quase todas as competências que detinham, não foram extintas.

Tal medida legislativa brigaria, de modo contundente, com o artigo 291.º, n.º 2, da Constituição¹⁷, em que pode ler-se:

«Haverá em cada distrito, em termos a definir por lei, uma assembleia deliberativa, composta por representantes dos municípios».

Ao contrário do Decreto-Lei n.º 288/85, de 23 de julho, da Lei n.º 14/86, de 30 de maio, que o alterou por ratificação, e do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro,

¹⁶ Segundo o artigo 5.º do Anexo aprovado com a Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, nada mais compete às assembleias distritais, senão discutirem e deliberarem, «por iniciativa própria ou a solicitação de outras entidades públicas, sobre questões relacionadas com o interesse comum das populações do distrito ou o desenvolvimento económico e social deste», além de elaborarem e aprovarem o seu próprio regimento.

¹⁷ Sem outra indicação, referimo-nos ao texto constitucional republicado com a Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

a transferência do acervo de situações jurídicas de cada assembleia distrital tornou-se obrigatória com a Lei n.º 36/2014, de 26 de junho.

Mais do que isso, criaram-se mecanismos aptos a levar a bom porto a transferência integral desse acervo, na hipótese de as assembleias distritais não tomarem a iniciativa ou não encontrarem instituições dispostas a adquirir tais universalidades de direito. Assim, com efeito, se cada assembleia distrital não concretizasse o procedimento, dentro do prazo previsto, o Governo substituir-se-ia, como, não raro, veio a suceder, com base nos preceitos que se reproduzem:

«Artigo 4.º

(Transferência da universalidade)

1 — Decorridos os prazos previstos no artigo anterior e no artigo seguinte, o membro do Governo responsável pela área da administração local publicita, por despacho publicado no Diário da República, a lista das entidades recetoras para as quais foram transferidas as universalidades.

2 — A entidade recetora é responsável pela regularização, designadamente perante as conservatórias, das posições jurídicas integrantes da universalidade, devendo os responsáveis e trabalhadores da assembleia distrital prestar-lhe toda a colaboração para o efeito».

A Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, apontava as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais como possíveis recetoras das universalidades jurídicas indivisíveis, oriundas das assembleias distritais:

«Artigo 3.º

(Entidade recetora)

1 — No prazo de 120 dias após a entrada em vigor da presente lei, as assembleias distritais podem deliberar e comunicar ao membro do Governo responsável pela área da administração local a afetação da respetiva universalidade a uma das seguintes entidades recetoras:

- a) Uma entidade intermunicipal cujo âmbito territorial coincida total ou parcialmente com a área do distrito;
- b) Qualquer município do distrito;
- c) Uma associação de municípios de fins específicos composta por municípios do distrito.

2 — A assembleia distrital pode, excecional e fundamentadamente, deliberar que certos bens ou ativos específicos sejam transferidos para outra entidade recetora, de entre as referidas no número anterior, diferente da que recebe a universalidade.

3 — A deliberação da assembleia distrital referida no número anterior apenas é válida e eficaz se for afeta a totalidade do conteúdo da

respetiva universalidade e as entidades recetoras aceitarem expressamente.

4 — A afetação da universalidade a uma associação de municípios de fins específicos composta por municípios do distrito só é aplicável quando as assembleias distritais disponham de serviços abertos ao público.

5 — A validade e eficácia da transferência decidida pela assembleia distrital nos termos do n.º 1 depende da comunicação da deliberação ao membro do Governo responsável pela área da administração local, conjuntamente com:

a) A identificação do conteúdo da universalidade, discriminando o património imobiliário, os trabalhadores e a natureza dos respetivos vínculos laborais, o património mobiliário e, quando aplicável, os serviços abertos ao público;

b) A ata da aceitação da universalidade por parte do conselho intermunicipal, do conselho metropolitano, da assembleia municipal ou do correspondente órgão da associação de municípios de fins específicos da respetiva entidade recetora.

6 — Para efeitos da presente lei, as decisões das entidades recetoras no sentido de uma aceitação parcial ou que sujeitem a transferência da universalidade, ou de qualquer dos seus elementos constitutivos, a condição ou termo são equiparadas à rejeição da respetiva universalidade».

Tais universalidades — em parte, pelo menos — remontam, por sua vez, às antigas juntas distritais — extintas com a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro — e, antes até, às províncias e respetivas juntas, extintas pelo Decreto-Lei n.º 42 536, de 28 de setembro de 1959¹⁸.

¹⁸ Para uma completa análise histórica do *distrito* e da *província* na nossa organização administrativa, v. DIOGO FREITAS DO AMARAL/JORGE PEREIRA DA SILVA, *Estudo aprofundado sobre a Problemática da Regionalização: apresentado à «Comissão Independente para a Descentralização», criada no âmbito da Assembleia da República, pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto*, Lisboa, 2019, p. 300 e seguintes (www.parlamento.pt). Para uma análise mais abreviada, v. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, 2.ª edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1994, p. 530 e seguinte; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, Coimbra Editora, p. 55 e seguintes, assinalando como primeira referência ao distrito o seu tratamento na divisão administrativa ensaiada pela Constituição de 1822; ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, 3.ª edição, Ed. Lusolivre, Lisboa, 1993, p. 231 e seguintes; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, I, Ed. Lex, Lisboa, 1999, p. 383 e seguintes.

II.4. A Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra congrega 19 municípios¹⁹ — nem todos do distrito de Coimbra²⁰ — e dispõe de estatutos aprovados a 14 de janeiro de 2014²¹, em conformidade com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Uma comunidade intermunicipal não deve ser confundida com as autarquias locais que constituem o seu substrato²², mas também não pode ser considerada, ela própria, uma autarquia local, pois as comunidades intermunicipais não são, nem poderiam ser, autarquias locais, considerando o enunciado taxativo adotado pela Constituição:

«Artigo 236.º

(Categorias de autarquias locais e divisão administrativa)

1 — No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

2 — As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios.

3 — Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica.

4 — A divisão administrativa do território será estabelecida por lei».

Nem mesmo as atuais áreas metropolitanas, apesar de o n.º 3 o admitir, podem considerar-se autarquias locais.

Tal como são configuradas no artigo 63.º e seguintes da Lei n.º 75/2013, de 10 de setembro, não se substituem aos municípios.

Têm-nos, de resto, como substrato. As áreas metropolitanas não têm território nem população próprios. Atuam, isso sim, nos territórios municipais e em benefício das populações respetivas.

¹⁹ Arganil, Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Góis, Mealhada, Mira, Mortágua, Lousã, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penacova, Penela, Soure, Tábua e Vila Nova de Poiares.

²⁰ O município da Mealhada pertence ao distrito de Aveiro e o município de Mortágua pertence ao distrito de Viseu. Por conseguinte, a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra apresenta um âmbito territorial e populacional mais vasto do que a circunscrição distrital de Coimbra.

²¹ Cf. Anúncio n.º 49/2014, in *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 35, de 19 de fevereiro de 2014.

²² V. CLÁUDIA SOFIA MELO FIGUEIRAS, *As entidades intermunicipais: breve referência ao seu regime jurídico*, in CARLA AMADO GOMES/ ANA FERNANDA NEVES/ TIAGO SERRÃO (coordenadores), *Organização Administrativa: Novos Atores, Novos Modelos*, I, Ed. AAFDL, 2018, p. 497.

Todavia, o *numerus clausus* das categorias de autarquias locais não impede que os municípios se associem entre si:

«Artigo 253.º

(Associação e federação)

Os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias».

Foi a Revisão Constitucional de 1997²³ que acrescentou à norma reproduzida a eventualidade de as associações e federações de municípios poderem dispor de *atribuições próprias* e de os respetivos órgãos disporem de *competências próprias*, por acréscimo à simples administração de interesses comuns que se encontrava na versão originária do preceito.

Uma vez que os municípios «visam a prossecução de fins próprios das populações respetivas», nos termos do artigo 235.º, n.º 2, da Constituição, a novidade do aditamento ao artigo 253.º deu-se no facto de as associações e federações de municípios passarem a poder ir além da simples cooperação em atribuições comuns.

A partir do momento em que a lei pode cometer atribuições próprias a tais entidades, está a reconhecer-lhes um âmbito de tarefas públicas que ultrapassa a soma das atribuições dos municípios associados.

De algum modo, o legislador, investido de poderes de revisão constitucional, reconheceu haver interesses públicos situados entre os que pertencerão, um dia, às regiões administrativas e aqueles que se encontram ao nível municipal.

As comunidades intermunicipais apresentam-se, tal como as áreas metropolitanas, nos termos da citada Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, como «associações públicas de autarquias locais para a prossecução conjunta das respetivas atribuições» (cf. artigo 63.º, n.º 1), sem que, no entanto, os municípios se encontrem vinculados a nelas permanecerem (cf. artigo 65.º).

O essencial do regime de instituição e estatutos de cada comunidade intermunicipal surge, também, na citada Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro:

«Artigo 80.º

(Instituição e estatutos)

1 — A constituição das comunidades intermunicipais compete às câmaras municipais, ficando a eficácia do acordo constitutivo, que define

²³ V. PEDRO COSTA GONÇALVES, As entidades intermunicipais — em especial, as comunidades intermunicipais, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 1 (2014), AEDRL, Braga, p. 23.

os seus estatutos, dependente da aprovação pelas assembleias municipais.

2 — As comunidades intermunicipais constituem-se por contrato, nos termos previstos na lei civil, sendo outorgantes os presidentes dos órgãos executivos dos municípios envolvidos.

3 — Os estatutos de cada comunidade intermunicipal estabelecem obrigatoriamente:

- a) A denominação, contendo a referência à unidade territorial que integra, a sede e a composição da comunidade intermunicipal;
- b) Os fins da comunidade intermunicipal;
- c) Os bens, serviços e demais contributos com que os municípios concorrem para a prossecução das suas atribuições;
- d) A estrutura orgânica, o modo de designação e de funcionamento dos seus órgãos;
- e) As competências dos seus órgãos.

4 — Qualquer município integrante de uma unidade territorial em que já exista uma comunidade intermunicipal tem o direito potestativo de a ela aderir, mediante deliberação da câmara municipal aprovada pela assembleia municipal respetiva e comunicada à comissão executiva intermunicipal, sem necessidade de autorização ou aprovação dos restantes municípios.

5 — Não podem existir comunidades intermunicipais com um número de municípios inferior a cinco ou que tenham uma população que somada seja inferior a 85 000 habitantes».

Atendendo às disposições vindas de transcrever, observa-se que as comunidades intermunicipais, apesar de consideradas associações públicas pela lei, exibem aspetos pouco comuns na sua qualificação como pessoas coletivas públicas.

São constituídas por contrato (cf. artigo 80.º, n.º 1 e n.º 2) e, por outro lado, esse mesmo contrato rege-se, não por princípios e normas de direito administrativo, mormente pelo Código dos Contratos Públicos²⁴, mas pela lei civil (cf. n.º 2).

²⁴ Cf. Artigo 338.º relativo a contratos entre contraentes públicos. Referimo-nos ao Código aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na atual redação, decorrente da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio (v. Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho).

Quer isto dizer que são formalmente constituídas por escritura pública, nos termos do artigo 167.º, n.º 1, do Código Civil²⁵; o que, porém, não as priva da natureza pública que o legislador, inequivocamente, quis imprimir-lhes.

Na linha de doutrina anteriormente firmada, este Conselho, no Parecer n.º 8/2018, de 14 de março de 2019²⁶, concluiu que a natureza jurídica — pública ou privada — de certa pessoa coletiva não deve ser determinada, de modo unívoco, pelo ato criador, antes devendo basear-se na análise de diversos elementos indiciários:

«Nesta específica matéria, sufraga-se e acolhe-se o critério amplo e abrangente utilizado no Parecer n.º 160/2004, votado em 17/12/2005²⁷, em função do qual a identificação das pessoas coletivas, como públicas ou privadas, decorrerá da análise casuística da sua finalidade, modo de criação, titularidade de poderes de autoridade e integração, por forma a concluir pela predominância ou não dos seus atributos administrativos».

Com efeito, há pessoas coletivas privadas criadas por lei, como também, ao invés, há pessoas coletivas públicas cuja criação é relegada para a celebração de um contrato civil ou comercial.

O ato criador das comunidades intermunicipais insere-se, justamente, neste conjunto de casos.

De resto, embora de natureza contratual e sob a forma solene de celebração de alguns tipos contratuais de direito privado (escritura pública), o ato constitutivo não se oferece, propriamente, como um espaço de autonomia privada.

A Lei n.º 75/2013, de 10 de setembro, prevê, taxativamente, as 21 comunidades intermunicipais possíveis, no território continental²⁸, sempre no pressuposto da contiguidade territorial entre os municípios que podem vir a fazer parte de cada uma delas.

Os municípios, por seu turno, podem constituir, ou não, as comunidades previstas e, a título individual, podem aderir, ou não, sem prejuízo de, mais tarde, praticarem o recesso, mas não podem vir a configurar novas comunidades

²⁵ Referimo-nos ao Código Civil aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966, na redação que lhe foi dada pelas consecutivas alterações, última das quais por efeito da Lei n.º 65/2020, de 4 de novembro, consistindo na 79.ª versão que conheceu desde a entrada em vigor.

²⁶ Ainda inédito.

²⁷ Cf. *Diário da República*, II Série, n.º 198, de 14 de outubro de 2005.

²⁸ Do Alto Minho, do Cávado, do Ave, do Alto Tâmega, do Tâmega e Sousa, do Douro, das Terras de Trás-os-Montes, da Região de Aveiro, da Região de Coimbra, da Região de Leiria, de Viseu/Dão/Lafões, das Beiras e Serra da Estrela, da Beira Baixa, do Oeste, do Médio Tejo, do Alentejo Litoral, do Alto Alentejo, do Alentejo Central, do Baixo Alentejo, da Lezíria do Tejo e do Algarve.

intermunicipais nem associar-se a outra ou a outras, senão à comunidade que a lei tiver designado.

Além de atribuições significativas, com uma forte componente de concertação e cooperação (cf. artigo 81.º da Lei n.º 75/2013), as comunidades intermunicipais, por meio das deliberações dos seus órgãos, podem vincular os municípios que as integram (cf. artigo 105.º, n.º 1).

O domínio privilegiado de autonomia é o dos estatutos, mas, ainda assim, sob as limitações decorrentes dos artigos 80.º e seguintes.

Pessoas coletivas privadas são as associações de municípios e freguesias constituídas «para efeitos da sua representação institucional junto dos órgãos de soberania e da administração central e da cooperação com esta na participação em organizações internacionais», nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 54/98, de 18 de agosto. Com efeito, o artigo 2.º prevê que tais associações se constituam «como pessoas coletivas privadas, nos termos da lei civil».

É o caso da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), como é também o da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

II.5. Nos Estatutos da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra²⁹ encontram-se atribuições de promoção do planeamento, de articulação entre investimentos municipais, de participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito da gestão e ou contratualização de fundos da União Europeia, de planeamento da intervenção dos órgãos do Estado e de outras pessoas coletivas da Administração Pública com nível superior ao da circunscrição municipal (cf. artigo 2.º, n.º 1).

De acordo com o artigo 2.º, n.º 2, cabe-lhe, no essencial, providenciar pela concertação das atuações entre os 19 municípios associados e os serviços da Administração Central, nas áreas seguintes:

- Redes de abastecimento público;
- Infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos;
- Rede de equipamentos de saúde;
- Rede educativa e de formação profissional;
- Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais;
- Segurança e proteção civil;

²⁹ Aprovados em 14 de janeiro de 2014, pela Assembleia Intermunicipal, encontram-se publicados no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 35, de 19 de fevereiro de 2014 (Anúncio n.º 49/2014).

- Mobilidade e transportes;
- Redes de equipamentos públicos;
- Promoção do desenvolvimento económico, social e cultural; e,
- Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

Isto, sem prejuízo das atribuições transferidas pela Administração Central (cf. Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto³⁰) e daquelas que os municípios lhe deleguem para exercício comum (cf. artigo 3.º).

Nos termos do artigo 5.º, a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra possui como órgãos próprios:

- A *assembleia intermunicipal*, que reúne ordinariamente em duas sessões anuais (cf. artigo 13.º, n.º 1) e se encontra incumbida, entre outras competências, da apreciação do «inventário de todos os bens, direitos e obrigações patrimoniais e respetiva avaliação» (cf. artigo 14.º, alínea d));
- O *conselho intermunicipal*, que é constituído pelos presidentes das 19 câmaras municipais (cf. artigo 18.º, n.º 1), competindo-lhe, nomeadamente a aprovação (cf. artigo 19.º, n.º 1, alínea e)) dos planos, programas e projetos de investimento e desenvolvimento de interesse intermunicipal (os planos intermunicipais de ordenamento do território, de mobilidade e logística, de proteção civil, de gestão ambiental, de gestão de redes de equipamentos de saúde, de educação, cultura e desporto) e autorizar a alienação de imóveis cujo valor se encontre acima do limite por si fixado aos poderes do secretariado executivo intermunicipal (cf. artigo 19.º, n.º 1, alíneas za) e zb)).
- O *secretariado executivo Intermunicipal*, que reúne quinzenalmente, sem prejuízo do exercício permanente de poderes delegados no 1.º secretário, eleito, como os demais secretários (dois, no máximo) à pluralidade de votos pelos membros do conselho intermunicipal (cf. artigos 22.º e 23.º) e,
- O *conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal*, que é um órgão de natureza consultiva «constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses intermunicipais» (cf. artigo 27.º, n.º 2).

Nada se dispôs no regime das entidades intermunicipais acerca da relação com as assembleias distritais, nem tão-pouco nos Estatutos da Comunidade

³⁰ Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

Intermunicipal, relativamente a eventuais relações de cooperação com a Assembleia Distrital de Coimbra.

Não obstante, através do Despacho n.º 3778/2015, do Secretário de Estado da Administração Local, de 18 de março de 2015³¹, a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra veio a ser designada recetora da universalidade jurídica indivisível daquela assembleia distrital:

«Decorrido o prazo previsto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, sem que a assembleia distrital de Coimbra tenha cumprido os requisitos previstos no n.º 5 da referida norma, a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra comunicou ao Governo a aceitação da universalidade da assembleia distrital de Coimbra.

Nestes termos, estando reunidos todos os elementos necessários, ao abrigo do n.º 1 do art.º 4.º da Lei n.º 36/2014, torno público que a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra é a entidade recetora da universalidade jurídica indivisível da assembleia distrital de Coimbra.

18 de março de 2015. — O Secretário de Estado da Administração Local, *António Egrejas Leitão Amaro*».

Em matéria de transmissão da titularidade, deparamos, na Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, com o regime seguidamente transcrito:

«Artigo 7.º

(Título para a transferência da titularidade)

A presente lei constitui título bastante para a transferência da titularidade de todas as posições jurídicas pertencentes às assembleias distritais, designadamente:

- a) O direito de propriedade dos imóveis e móveis das assembleias distritais para as entidades recetoras e respetivos atos de registo a que haja lugar e demais efeitos legais;
- b) A posição de arrendatários das assembleias distritais, sem possibilidade de oposição por parte do senhorio desde que o imóvel em questão mantenha a sua função à data da entrada em vigor da presente lei;
- c) Outros direitos reais em que as assembleias distritais sejam parte da relação jurídica;
- d) Direitos de propriedade intelectual e outros direitos imateriais, incluindo alvarás e licenças».

Não restam dúvidas acerca do principal efeito jurídico que o Despacho n.º 3778/2015, do Secretário de Estado da Administração Local, de 18 de março

³¹ Cf. *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 74, de 16 de abril de 2015.

de 2015, veio a ter na transmissão do Instituto Superior Miguel Torga para a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra.

Todavia, ocorreram efeitos colaterais — menos evidentes — ao nível das atribuições da Comunidade Intermunicipal e que não são despididos, ao cuidar-se da compatibilidade entre as suas atribuições e a prestação de serviços de ensino superior através de um estabelecimento próprio.

Importa reter, por isso, que o artigo 2.º, n.º 3, da Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, especifica, entre os *estabelecimentos abertos ao público*, a incluir, *obrigatoriamente*, na transferência, as *instituições de ensino em funcionamento*, como sucede, precisamente, com o Instituto Superior Miguel Torga.

Como também o transcrito artigo 7.º da Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, e que determina ser, ela própria, «título bastante para a transferência da titularidade de todas as posições jurídicas pertencentes às assembleias distritais, designadamente (...) d) Direitos de propriedade intelectual e outros direitos imateriais, incluindo alvarás e licenças», a considerar, relativamente às autorizações e reconhecimento de interesse público que legitimam o funcionamento do Instituto Superior Miguel Torga.

III — Da inviabilidade da cessão do Instituto Superior Miguel Torga a uma entidade privada com fins intermunicipais.

III.1. O Instituto Superior Miguel Torga é um estabelecimento de ensino superior, dotado de características muito peculiares, e que, aliás, justificaram, já, deste Corpo Consultivo, o Parecer n.º 40/2005, votado em 16 de fevereiro de 2006³².

Parecer prolatado a um tempo em que a Assembleia Distrital de Coimbra permanecia, ainda, como sua instituidora.

Ali se concluiu que as assembleias distritais, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 5/91, de 8 de janeiro, tinham recuperado a natureza de entidades equiparadas a autarquias locais: serviços personalizados «de emanação autárquica, e com características, elas próprias, de autarquias locais», na expressão adotada.

³² Veio a ser homologado por despacho do Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, de 16 de fevereiro de 2006, e publicado, em conformidade (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 174, de 8 de setembro de 2006).

Motivo, segundo este Conselho, por que podiam criar *fundações de direito privado*, cedendo-lhes os estabelecimentos de ensino que tivessem em seu poder, desde que no respeito pelas limitações decorrentes das suas atribuições, em estrita observância dos princípios fundamentais de direito administrativo e em conformidade com o artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro³³.

O referido preceito dispunha o seguinte³⁴:

«As sociedades e as associações ou *fundações criadas como pessoas coletivas de direito privado* pelo Estado, Regiões Autónomas ou autarquias locais não são abrangidas por esta lei, devendo essa criação ser sempre autorizada por diploma legal».

Ao invés, o próprio Instituto Superior Miguel Torga, porque «desprovido de personalidade jurídica e, conseqüentemente, sem capacidade (de gozo) de ser titular de direitos subjetivos ou de estar vinculado a obrigações (artigo 67.º do Código Civil)» não poderia intervir no ato de instituição de uma tal fundação.

Mais se entendeu que a transmissão do Instituto Superior Miguel Torga para a *Fundação Aeminium*, operada pela sua instituidora — a Assembleia Distrital de Coimbra — e a previsão de, no futuro, ser transferido para uma sociedade comercial³⁵ não traduziam «uma transmissão direta e formal da autorização do funcionamento dos cursos ministrados nesse Instituto, ou dos respetivos registos» e, por isso, infringira o artigo 36.º do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo que, anteriormente ao RJIES, se encontrava em vigor³⁶.

Por último, considerou-se que as profundas alterações, necessariamente decorrentes de uma hipotética transmissão e fusão com estabelecimento congénere, pertencente à *Fundação Bissaya Barreto*, obrigariam a novo reconhecimento de interesse público do estabelecimento, por decreto-lei, nos termos do artigo 54.º do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo.

³³ *Lei-Quadro dos Institutos Públicos*. A atual redação conta com as alterações, sucessivamente operadas pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 103/2012, de 20 de junho, pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29 de maio.

³⁴ Realce nosso, a itálico.

³⁵ A fim de, então, ser concretizada a sua fusão com um outro estabelecimento de ensino superior particular universitário, de que é entidade instituidora a *Fundação Bissaya Barreto*.

³⁶ Referimo-nos ao *Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo* aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro, alterado por ratificação parlamentar através da Lei n.º 37/94, de 11 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 94/99, de 23 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março.

III.2. Depois disso, contudo, o artigo 5.º da Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, introduziu alterações à Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, suprimindo as fundações do enunciado do artigo 3.º, n.º 4, cujo teor é, atualmente, o que se transcreve.

«As sociedades e as associações criadas como pessoas coletivas de direito privado pelo Estado, Regiões Autónomas ou autarquias locais não são abrangidas pela presente lei, devendo essa criação ser sempre autorizada por diploma legal».

A mesma lei — Lei n.º 24/2012, de 9 de julho — aprovou, em anexo, a Lei-Quadro das Fundações³⁷, determinando esta os pressupostos da instituição de fundações de direito privado por pessoas coletivas públicas.

O artigo 15.º, n.º 1, dispõe o seguinte:

«As fundações privadas podem ser criadas por uma ou mais pessoas de direito privado ou por pessoas de direito privado com pessoas coletivas públicas, desde que estas, isolada ou conjuntamente, não detenham sobre a fundação uma influência dominante».

Se, por um lado, o legislador abriu mão da criação por decreto-lei, por outro, exige que, nas fundações de direito privado criadas por autarquias locais, estas, por si ou em conjunto com outras pessoas coletivas públicas, não exerçam uma influência dominante.

Por outras palavras, as fundações privadas têm de contar entre os seus instituidores com pessoas de direito privado, às quais, isolada ou conjuntamente, cumprirá o primado da administração fundacional.

Como tal, os municípios e a própria Comunidade Intermunicipal, a criarem uma fundação de direito privado à qual passaria a pertencer o Instituto Superior Miguel Torga, teriam de renunciar à orientação do projeto educativo.

III.3. Poderia, em alternativa, cogitar-se a hipótese de instituir uma *fundação pública de direito privado*, mas o artigo 57.º, n.º 1, da Lei-Quadro das Fundações, impede-o, frontalmente:

«O Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais, as outras pessoas coletivas da administração autónoma e as demais pessoas coletivas públicas estão impedidos de criar ou participar em novas fundações públicas de direito privado».

³⁷ Alterada, sucessivamente, pela Lei n.º 150/2015, de 10 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 157/2019, de 22 de outubro, pela Lei n.º 36/2021, de 14 de junho, e pela Lei n.º 67/2021, de 25 de agosto.

Além disso, o artigo 45.º, n.º 1, dispõe que as fundações instituídas para a criação de estabelecimentos particulares de ensino superior têm de ser privadas e prosseguir um dos objetivos enunciados no artigo 2.º do RJIES.

Por conseguinte, ainda que, hipoteticamente, pudesse criar uma fundação pública de direito privado, de nada serviria à Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra fazê-lo.

Por outro lado, se com igual desiderato instituir uma *fundação pública*, o Instituto Superior Miguel Torga deixa de integrar o setor particular e cooperativo do ensino superior, sem, no entanto, dispor de condições para fazer parte do ensino superior público, pois, conforme se viu, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do RJIES, o setor público do ensino superior é composto, exclusivamente, por «instituições pertencentes ao Estado e pelas fundações por ele instituídas nos termos da presente lei».

III.4. Uma derradeira alternativa estaria na constituição de uma *sociedade comercial* pela Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, a qual passaria a ser a proprietária do Instituto Superior Miguel Torga.

O RJIES, no artigo 32.º, n.º 2, admite, como vimos, que uma sociedade por quotas ou anónima seja instituidora de estabelecimentos de ensino superior particular, desde que tenha sido constituída, especificamente, para esse efeito, e que, no ato de instituição, tenha sido feita «respetivamente, relação de todos os sócios com especificação das respetivas participações, bem como dos membros dos órgãos de fiscalização, ou relação de todos os acionistas com participações significativas, diretas ou indiretas».

As objeções a uma tal solução surgem, contudo, da parte da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto³⁸, a qual estabelece o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais em Entidades de Direito Privado.

Em conformidade com tal regime, o ensino superior não pode constituir objeto social de empresas locais:

«Artigo 20.º
(Objeto social)

1 — As empresas locais têm como objeto exclusivo a exploração de atividades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, nos termos do disposto nos artigos 45.º e 48.º, de forma

³⁸ Alterada pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

tendencialmente autossustentável, sem prejuízo da constituição de empresas locais que exercem, a título principal, as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura.

2 — É proibida a constituição de empresas locais para a prossecução de atividades de natureza exclusivamente administrativa ou com o intuito exclusivamente mercantil.

3 — A proibição prevista no número anterior abrange a aquisição de participações pelas entidades públicas participantes que confirmam uma influência dominante, nos termos do disposto na presente lei.

4 — O objeto social das empresas locais pode compreender mais de uma atividade, independentemente da respetiva natureza de interesse geral ou de promoção do desenvolvimento local e regional, sem prejuízo do disposto no n.º 6.

5 — Não podem ser constituídas empresas locais nem adquiridas participações que confirmam uma influência dominante, nos termos previstos na presente lei, cujo objeto social não se insira nas atribuições dos respetivos municípios, associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, ou áreas metropolitanas.

6 — Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 48.º, só as associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e as áreas metropolitanas podem constituir ou adquirir participações que confirmam uma influência dominante, nos termos previstos na presente lei, em empresas locais de promoção do desenvolvimento urbano e rural.

7 — É nula a deliberação de constituição ou de participação em empresas locais em violação do disposto nos números anteriores».

A prestação de ensino superior não corresponde à gestão de equipamentos nem à prestação de serviços na área da cultura, de modo a abrigar-se sob o segmento final do n.º 1.

Além disso, uma empresa *de exploração de atividades de interesse geral* ou de *promoção do desenvolvimento local e regional* (cf. n.º 1) não pode ser constituída, especificamente, para o efeito de criar ou adquirir um estabelecimento particular de ensino superior, pois os artigos 45.º e 48.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, densificam os objetos sociais de tais empresas, nos termos seguintes:

«Artigo 45.º

(Empresas locais de gestão de serviços de interesse geral)

Para efeitos do disposto na presente lei, consideram-se empresas locais de gestão de serviços de interesse geral aquelas que, assegurando a universalidade, a continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a proteção dos utentes, e, sem prejuízo da eficiência

económica, no respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência, tenham exclusivamente por objeto uma ou mais das seguintes atividades:

- a) Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços nas áreas da educação, ensino e formação profissional, ação social, cultura, saúde e desporto;
- b) Promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano;
- c) Abastecimento público de água;
- d) Saneamento de águas residuais urbanas;
- e) Gestão de resíduos urbanos e limpeza pública;
- f) Transporte de passageiros;
- g) Distribuição de energia elétrica em baixa tensão.

[...]

Artigo 48.º

(Empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional)

1 — Para os efeitos da presente lei, são consideradas empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional aquelas que, visando a promoção do crescimento económico, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social, no respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência e sem prejuízo da eficiência económica, tenham exclusivamente por objeto uma ou mais das seguintes atividades:

- a) Promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana;
- b) Renovação e reabilitação urbanas e gestão do património edificado;
- c) Promoção e gestão de imóveis de habitação social;
- d) Produção de energia elétrica;
- e) Promoção do desenvolvimento urbano e rural no âmbito intermunicipal.

2 — Excecionalmente, e sem prejuízo do disposto no artigo 32.º, podem os municípios constituir ou participar em empresas locais de promoção do desenvolvimento urbano e rural de âmbito municipal, quando estejam verificados os seguintes pressupostos:

- a) A associação de municípios ou a área metropolitana que integrem não se encontre interessada em constituir ou participar em tais empresas;
- b) Demonstrem capacidade financeira própria para o efeito».

Nenhuma das atividades mencionadas permite incluir, no seu âmbito, o ensino superior.

Considerando o disposto no artigo 20.º, n.º 5, pode, ainda, levantar-se um problema de compatibilidade com as atribuições dos municípios e das comunidades intermunicipais, pois trata-se de exigência ali enunciada, como condição para tais pessoas coletivas públicas poderem exercer uma influência dominante nas empresas locais por si criadas ou participadas.

Por conseguinte, a eventualidade de a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra vir a constituir ou a participar em *empresa local* que se apresentasse como instituidora do Instituto Superior Miguel Torga estaria condenada ao fracasso, por colisão com os artigos 20.º, n.º 1, 45.º e 48.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

III.5. Com isto, somos devolvidos à questão fundamental, a qual — seja-nos permitido insistir — encontra-se na latitude do dever de adequação ao RJIES (cf. artigo 183.º, n.º 3, do RJIES): que requisitos das entidades instituidoras de estabelecimentos particulares ou cooperativos de ensino superior obrigam a uma adequação?

São os requisitos a que deve obedecer uma nova instituição de ensino superior e a entidade que a cria ou, pelo contrário, o artigo 183.º, n.º 3, do RJIES «só visa os factos novos», confiando-se às pretéritas condições de validade substancial ou formal de factos ou efeitos anteriores, ou seja, «abstraindo dos factos que lhes deram origem» (cf. n.º 2 do artigo 12.º do Código Civil)?

Eis-nos no ponto decisivo: o de saber se a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra pode permanecer instituidora do Instituto Superior Miguel Torga ou se este tem de ser alienado a uma entidade privada ou cooperativa que satisfaça aos requisitos que, hoje, têm de ser cumpridos por uma nova entidade instituidora de estabelecimentos de ensino superior (cf. artigo 32.º, n.º 1 e n.º 2).

Não está em causa — note-se — a adaptação do próprio Instituto Superior Miguel Torga a todos os novos requisitos pedagógicos, científicos, financeiros e administrativos (designadamente estatutários) a que tem de obedecer, segundo o RJIES.

A questão está em determinar se a qualificação da entidade instituidora tem de processar-se segundo os critérios do RJIES ou, no caso de a instituição ter ocorrido anteriormente — a um tempo em que *particular* significava, principalmente, *não oficial* —, pode a entidade ser considerada à luz do direito vigente quando da criação do estabelecimento, porventura, quando do seu reconhecimento.

Devemos dar como assente que a adaptação a novos requisitos, no caso da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, contempla a aptidão para

cumprir as suas obrigações enunciadas nos artigos 30.º, 138.º e seguintes do RJIES, e os requisitos a que se refere o artigo 32.º, n.º 4: «requisitos apropriados de idoneidade institucional e de sustentabilidade financeira, oferecendo, obrigatoriamente, garantias patrimoniais ou seguros julgados suficientes».

Pelo contrário, os requisitos enunciados pelo artigo 32.º, n.º 1 e n.º 2 — na parte em que incidem na entidade instituidora de novos estabelecimentos de ensino superior — conquanto não excluam, de modo expresse, as pessoas coletivas públicas não estaduais, nas condições da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, devem considerar-se não aplicáveis.

Para o compreender plenamente, é preciso conhecer a génese do Instituto Superior Miguel Torga e, em geral, verificar que as pessoas coletivas públicas não estaduais — nomeadamente, as autarquias locais — eram tratadas a par das instituições particulares que instituíssem novas escolas nos ramos de ensino a que tinham acesso.

Assim, as províncias, os distritos, os municípios puderam, por muito tempo, instituir estabelecimentos de ensino, os quais, no entanto, eram considerados *ensino particular*.

Isto, até à entrada em vigor do já aludido Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro.

IV — Da Escola Normal Social de Coimbra (1939) ao Instituto Superior Miguel Torga (1998).

IV.1. A abertura, em Coimbra, de uma escola destinada à formação de assistentes sociais, por iniciativa da Junta Provincial da Beira Litoral, ocorreu sob o Estatuto do Ensino Particular, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23 447, de 5 de janeiro de 1934.

Apesar da *natureza pública* da iniciativa, os estabelecimentos criados pelas províncias (ou por outras entidades públicas não estaduais) eram considerados de *natureza particular*, pois não podiam considerar-se estabelecimentos do *ensino oficial*, pertencentes ao Estado.

No referido Estatuto, previa-se o seguinte:

«Art. 8.º É permitido a quaisquer entidades de direito público ou privado, individuais ou coletivas, cumpridas as formalidades legais, abrir institutos, escolas, colégios ou outros estabelecimentos de ensino ou educação de qualquer grau ou ramo com o fim de ministrar conhecimentos culturais ou preparar para o exercício de profissões».

Importa realçar que, segundo este preceito, a abertura de estabelecimentos de ensino era permitida «a quaisquer entidades de direito público», independentemente das suas atribuições.

Entidades de direito público, entre as quais se contavam os *corpos administrativos*, designadamente as províncias, cujas atribuições e organização viriam a ser objeto do Código Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31 095, de 31 de dezembro de 1940³⁹.

A disposição legal transcrita permite explicar o motivo por que o atualmente designado Instituto Superior Miguel Torga nunca deixou de ser considerado um estabelecimento de ensino particular, apesar de não ter sido instituído (nem nunca ter estado afeto) a qualquer entidade de natureza privada.

De acordo com o Estatuto de 1934, o regime dos estabelecimentos de ensino dos corpos administrativos, das pessoas coletivas públicas de utilidade administrativa ou de simples particulares era sensivelmente igual: os docentes teriam de ser «pessoas física, moral e profissionalmente idóneas para o respetivo exercício» (cf. alínea a) do artigo 3.º), o que seria fiscalizado pela Inspeção Geral do Ensino Particular (cf. artigo 9.º e seguintes), assim como o cumprimento das «convenientes regras de higiene e da pedagogia (cf. alínea b) do artigo 3.º), sendo «rigorosamente proibido o ensino de doutrinas contrárias à independência e integridade da Pátria, ao respeito pelas tradições nacionais portuguesas, à segurança do Estado e à moral social» (cf. artigo 5.º).

De outro modo, os estabelecimentos seriam encerrados, sem prejuízo da responsabilidade penal que, nos termos da lei, resultasse para os que houvessem praticado contravenções às pertinentes disposições (§ único do artigo 5.º).

Os alunos seriam considerados externos perante o chamado ensino oficial (cf. §1.º) e, por isso, ordinariamente matriculados, nos meses de outubro e novembro de cada ano (cf. artigo 24.º), sem o que não poderiam ser admitidos a exames ou a provas para validação oficial de habilitações (cf. §1.º).

As habilitações — totais ou parciais —, contudo, só teriam a mesma validade das adquiridas em estabelecimentos oficiais nos seguintes graus ou cursos: primário, liceal, técnico profissional, artístico, do Conservatório Nacional ou do magistério primário (cf. artigo 18.º).

³⁹ No uso das autorizações conferidas pela Lei n.º 1946, de 21 de dezembro de 1936, e pela Lei n.º 1967, de 30 de abril de 1938.

O ensino superior ficava à margem de iniciativas que não fossem do Estado⁴⁰ e assim haveria de permanecer por mais meio século.

Por fim, e de acordo com o artigo 57.º, considerava-se «*estabelecimento de ensino particular*»⁴¹, para efeitos deste decreto, toda a organização docente instituída por qualquer entidade que se proponha, com intuítos lucrativos ou sem eles, ministrar o ensino a alunos em comum, desde que se funde para servir o público em geral ou qualquer corporação ou organismo particular».

E, para que não restassem dúvidas acerca da iniciativa das autarquias locais (contadas entre os corpos administrativos) para instituírem estabelecimentos particulares, o § único do mesmo artigo determinava o seguinte:

«Incluem-se no número dos estabelecimentos de ensino particular as instituições docentes criadas, mantidas ou subsidiadas pelos corpos ou corporações administrativas, quando não tenham sido por decreto do Governo oficializadas, e ainda os estabelecimentos mantidos por estrangeiros, salvo quando destinados a alunos de nacionalidade estrangeira».

IV.2. A Constituição Política de 1933⁴² consagrava a liberdade de ensino no artigo 8.º — 5, mas logo o § 2.º a incluía entre aquelas cuja regulação seria objeto de lei especial, o que determinava ser a liberdade de ensino a mover-se no âmbito da lei, em vez de ser a lei a mover-se no seu âmbito, como observa J. J.GOMES CANOTILHO⁴³:

«A constitucionalidade dos direitos degradava-se em legalidade e legalização dos mesmos, ficando o cidadão submetido à discricionariedade limitadora do legislador».

Por outro lado, o artigo 42.º determinava o carácter obrigatório da educação e da instrução, pertencendo «à família e aos estabelecimentos oficiais ou particulares em cooperação com ela».

E mais dispunha a Constituição Política do Estado Novo:

⁴⁰ Aliás, o Estatuto da Instrução Universitária, aprovado pelo Decreto n.º 18 717, de 2 de agosto de 1930, era muito claro a este propósito: o ensino superior pertencia às universidades e estas eram apenas as de Lisboa, Porto e Coimbra (cf. artigo 1.º) — «organismos dependentes do Ministério da Instrução Pública», sem embargo do governo próprio de que dispunham (cf. artigo 2.º). As universidades compreendiam faculdades e escolas normais superiores (cf. artigo 1.º), as quais dispunham de personalidade jurídica e património privativo (cf. artigo 20.º).

⁴¹ Itálico nosso.

⁴² Na redação originária, publicada no *Diário do Governo* de 22 de fevereiro de 1933. Entrou em vigor a 11 de abril de 1933, após o plebiscito a que, entretanto, fora sujeita, em 19 de março.

⁴³ *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Ed. Almedina, Coimbra, 2003, p. 183.

«Artigo 43.º

O Estado manterá oficialmente escolas primárias, complementares, médias e superiores e institutos de alta cultura.

§1.º — O ensino primário elementar é obrigatório, podendo fazer-se no lar doméstico, em escolas particulares ou em escolas oficiais.

§2.º — As artes e as ciências serão fomentadas e protegidas, no seu desenvolvimento, ensino e propaganda, desde que sejam respeitadas a Constituição, a hierarquia e a ação coordenadora do Estado.

§3.º — O ensino ministrado pelo Estado é independente de qualquer culto religioso, não o devendo porém hostilizar, e visa, além do revigoramento físico e do aperfeiçoamento das faculdades intelectuais, à formação do carácter, do valor profissional e de todas as virtudes cívicas e morais⁴⁴.

§4.º — Não depende de autorização o ensino religioso nas escolas particulares.

Artigo 44.º

É livre o estabelecimento de escolas particulares paralelas às do Estado, ficando sujeitas à fiscalização deste e podendo ser por ele subsidiadas, ou oficializadas para o efeito de concederem diplomas, quando os seus programas e categorias do respetivo pessoal não forem inferiores aos dos estabelecimentos oficiais similares».

Aqui encontramos a contraposição entre o ensino oficial, ministrado pelo Estado, e o ensino ministrado em escolas particulares, «paralelas às do Estado» e que podiam ou não ser oficializadas, i.e., habilitadas a conferir qualificações em termos análogos às escolas oficiais.

Sem a oficialização, contudo, os alunos do ensino particular eram matriculados como alunos externos nas escolas do Estado, onde seriam avaliados a par dos alunos que frequentavam o ensino oficial.

A abertura de estabelecimentos de ensino particular dependia de autorização do Ministro da Instrução Pública, sob parecer favorável da Inspeção Geral do Ensino Particular (cf. artigo 58.º do Estatuto do Ensino Particular de 1934), com exceção dos estabelecimentos de ensino da teologia e das disciplinas preparatórias (cf. artigo 6.º do Decreto n.º 3856, de 22 de fevereiro de 1918).

⁴⁴ A revisão constitucional levada a cabo pela Lei n.º 1910, de 23 de maio de 1935, faria preceder as virtudes cívicas pelas morais e aditaria ao enunciado um segmento final com o seguinte teor: «[...] orientadas aquelas pelos princípios da doutrina e moral cristãs, tradicionais do País».

Todavia, a criação de escolas de Serviço Social não se coadunava com os graus e cursos compreendidos no âmbito do Decreto-Lei n.º 23 447, de 5 de janeiro de 1934.

Desde logo, por não existirem estabelecimentos homólogos no ensino oficial que validassem as habilitações das alunas e concedessem os diplomas pertinentes.

IV.3. Assim, a origem de duas escolas de Serviço Social — uma em Coimbra, a outra em Lisboa — deparava com dificuldades de posicionamento no sistema de ensino, embora uma coisa fosse certa: pertenciam ao *ensino particular*.

Antes disso, já o Decreto n.º 20 376, de 7 de outubro de 1931, aprovara um curso de visitadoras sanitárias, como habilitação para o exercício de funções «nos postos de proteção à infância, dispensários de higiene social e Inspeção de Epidemias» (cf. artigo 1.º).

Curso ministrado no Instituto Central de Higiene Dr. Ricardo Jorge (cf. § único do artigo 2.º), mas que se limitava a seis meses de duração e às disciplinas de puericultura, higiene pré-natal, higiene alimentar, higiene geral e profilaxia das doenças transmissíveis (cf. artigo 9.º).

A fim de ultrapassar tais dificuldades, a Escola Normal Social, de Coimbra, e o Instituto de Serviço Social, de Lisboa, iriam beneficiar de um corpo legislativo próprio, sem prejuízo de se prever a abertura de novos estabelecimentos congéneres, no esforço da política de Assistência Social.

O Decreto-Lei n.º 30 135, de 9 de dezembro de 1939⁴⁵, de modo pragmático, consignou uma natureza estritamente profissional aos cursos de Serviço Social:

«Art. 9.º O título de assistente de serviço social é privativo das diplomadas nos termos deste decreto-lei, e, sem prejuízo das habilitações legalmente exigidas em cada caso, os respetivos diplomas darão preferência ao provimento de lugares que englobem atividades de educação e auxílio social».

Estabeleceram-se «os princípios gerais de orientação e coordenação a que hão de submeter-se os estabelecimentos de educação para o serviço social» e aprovou-se «o plano geral de estudos e programas, tudo para a formação de dirigentes idóneas e responsáveis no meio a que se destinam, ao mesmo tempo conscientes e ativas cooperadoras da Revolução Nacional».

⁴⁵ Retificado o plano geral de estudo e programas, pelo Presidente do Conselho, em 27 de janeiro de 1940 (*Diário do Governo*, I Série, n.º 33, de 10 de fevereiro de 1940).

O § único do artigo 1.º determinava ficarem «desde já autorizados para todos os efeitos deste decreto-lei, desde que ao regime por ele estabelecido se sujeitem, o Instituto do Serviço Social e a Escola Normal Social, existentes em Lisboa e Coimbra respetivamente».

Resulta de tal disposição legal que a origem do atual Instituto Superior Miguel Torga precedera a publicação do Decreto-Lei n.º 30 135, de 9 de dezembro de 1939, pois aqui se reconhecem, de modo individualizado, as escolas de Serviço Social, já instaladas em Lisboa e Coimbra (cf. § único do artigo 1.º).

A de Coimbra terá surgido, de facto, anteriormente, como pode ler-se no Parecer n.º 40/2005, deste Corpo Consultivo⁴⁶, «por iniciativa das Irmãs Franciscanas Missionárias de Maria, com o apoio de Bissaya Barreto».

Vejamos, tanto quanto possível, como decorreu a instituição da Escola Normal Social, em Coimbra, por parte da Junta Provincial da Beira Litoral, pois ali se encontra a origem pregressa do atual Instituto Superior Miguel Torga.

Este e outros antecedentes encontram-se sumariamente descritos no preâmbulo dos estatutos que, muito mais tarde, em 3 de novembro de 1999, a Assembleia Distrital de Coimbra aprovaria e faria publicar por meio do Aviso n.º 1665/2000, de 10 de março de 2000⁴⁷:

«Com data de 18 de setembro de 1940, foi emitido o alvará n.º 312, nos termos do qual a Junta Provincial da Beira Litoral, presidida por Bissaya Barreto, foi autorizada a abrir um estabelecimento de ensino particular denominado Escola Normal Social "A Saúde".

O estabelecimento em referência regeu-se então pelos quadros jurídicos traçados pelos Decretos-Leis n.ºs 30 135, de 9 de dezembro de 1939, e 40 678, de 10 de julho de 1956.

Nos termos do primeiro dos mencionados diplomas foram "estabelecidos os princípios gerais de orientação e coordenação dos estabelecimentos de educação para o serviço social", sendo desde logo autorizado o funcionamento da Escola Normal Social "A Saúde", existente em Coimbra (cf. artigo 1.º).

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 40 678 determinou que poderia ser autorizado o funcionamento de escolas destinadas à formação de assistentes sociais dentro do quadro dos estabelecimentos do ensino particular (artigo 1.º), referindo-se, no artigo 2.º, que as referidas escolas teriam "organização diferenciada e autónoma".

⁴⁶ Loc. citado.

⁴⁷ *Diário da República*, Apêndice n.º 35, II Série, n.º 59, de 10 de março de 2000.

Por Despacho Ministerial de 16 de março de 1965, foi autorizada a mudança da denominação da Escola Normal Social "A Saúde" para Instituto de Serviço Social de Coimbra.

Por sua vez, o Despacho Ministerial de 12 de junho de 1969 autorizou a mudar esta última denominação para Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra.

O Decreto-Lei n.º 12/98, de 24 de janeiro, alterou a denominação do Instituto para Instituto Superior Miguel Torga.

Por força de evolução da organização administrativa portuguesa, a titularidade do referido alvará transitou para a ex-Junta Distrital de Coimbra, e é atualmente pertença da Assembleia Distrital de Coimbra.

A Assembleia Distrital de Coimbra detém assim o papel de entidade instituidora nos termos da lei, competindo-lhe outorgar os respetivos estatutos.

Estes visam dotar o Instituto Superior Miguel Torga com um dispositivo que lhe permita desenvolver os seus objetivos, cumprindo assim um projeto científico, cultural e pedagógico na área do serviço social e da ação social, das ciências da informação e outras, que honre a sua tradição sexagenária. Estabeleceu igualmente um sistema de gestão democrática e participada e uma estrutura orgânica consentânea, sem prejuízo da sua indispensável autonomia no que concerne sua organização e funcionamento internos».

Foram quatro as designações que, desde a sua instituição, recaíram, sucessivamente, no mesmo estabelecimento de ensino:

- Escola Normal Social 'A Saúde' de Coimbra (1939-1965);
- Instituto de Serviço Social de Coimbra (1965-1969);
- Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra (1969-1998);
- Instituto Superior Miguel Torga (desde 1998).

Desde a criação ele tem prosseguido, ininterruptamente, a atividade de formação de profissionais de Serviço Social⁴⁸.

Os propósitos assistencialistas do Decreto-Lei n.º 30 135, de 9 de dezembro de 1939, assentes na formação de assistentes de serviço social, ressaltam da nota preambular:

⁴⁸ Que, hoje, se encontram obrigatoriamente inscritos na Ordem dos Assistentes Sociais, criada pela Lei n.º 121/2019, de 25 de setembro, em cujo artigo 2.º, n.º 1, se dispõe que «a profissão de assistente social abrange todos os profissionais que exerçam a sua atividade de serviço social no território nacional, em regime de trabalho subordinado ou de forma independente».

«São dignos de apreço e valorização oficial todos os esforços para a elevação do nível de vida da gente portuguesa quando se apoiam em sãs doutrinas e os anima um verdadeiro espírito social.

Entre tais iniciativas cumpre salientar, pelas possibilidades que encerram de inexplorados horizontes, a criação de escolas de formação social onde se habilitem raparigas, até da melhor condição, para exercerem junto de fábricas, organizações profissionais, instituições de assistência e de educação coletiva e de obras similares uma ação persistente e metódica de múltiplos objetivos — higiénicos, morais e intelectuais —, em contacto direto com famílias de todas as condições.

Só poderá com eficiência dentro desse imenso campo de ação quem possua, a par de vocação natural, mentalidade especialmente formada e firme sentido social, que naquelas escolas se suscitem e educam.

Por outro lado, a missão de extraordinário alcance e a influência decisiva que às obreiras do serviço social incumbem nos diversos meios em que hão de trabalhar, designadamente entre as famílias humildes e de restrita cultura, as mais facilmente influenciáveis, impõem ao Governo não se alhear da formação que àquelas se dê, para que jamais possa desviar-se do sentido humano, corporativo e cristão.

Por isso e pelo presente decreto-lei se estabelecem os princípios gerais de orientação e coordenação a que hão de submeter-se, em harmonia com os artigos 42.º a 44.º da Constituição Política, os estabelecimentos de educação para o serviço social e se aprovam o plano geral de estudos e programas, tudo para a formação de dirigentes idóneas e responsáveis no meio a que se destinam, ao mesmo tempo conscientes e ativas cooperadoras da Revolução Nacional».

No transcrito exórdio podemos observar a invocação das normas constitucionais atinentes ao *ensino particular*, o que em nada era prejudicado por terem como entidade instituidora, pelo menos, a de Coimbra, uma *pessoa coletiva pública* (a Província da Beira Litoral).

As escolas de Serviço Social surgiram, pois, como estabelecimentos de ensino particular e previa-se que continuassem a sê-lo, sem embargo de um apertado controlo do Governo. Nunca, por assim dizer, na expressão da época, foram oficializadas, muito menos, integradas no que hoje consideramos ensino público.

Algo que decorria do conceito de estabelecimento de ensino particular, já analisado e, outrossim, do próprio Decreto-Lei n.º 30 135, de 9 de dezembro de 1939:

«Artigo 1.º Pelo Ministério da Educação Nacional e dentro do quadro dos estabelecimentos do ensino particular poderá ser autorizado o funcionamento de institutos destinados à formação de assistentes de

serviço social, com ou sem especialização, por modo a assegurar a satisfação das necessidades de pessoal técnico, tanto para os serviços públicos como para as instituições particulares que, em qualquer forma da sua atividade, se proponham fins de educação e auxílio social».

A natureza do ensino particular refletia-se na intervenção estadual para efeitos de reconhecimento de qualificações às alunas:

«Art. 8.º O aproveitamento em cada instituto será anualmente verificado pelos respetivos júris de exame, mas a concessão dos diplomas de curso dependerá de prestação de provas perante um júri único, de três a cinco membros, nomeado pelo Ministro da Educação Nacional, com intervenção dos professores dos institutos e uma delegada da Obra das Mães para a Educação Nacional».

Os institutos de Serviço Social deveriam, cada um, possuir organização diferenciada e autónoma (cf. artigo 2.º), sem prejuízo de o curso ter de duração três anos, «sendo o primeiro de iniciação, e abrangerá, em lógico desenvolvimento das matérias, o estudo da vida física e as suas perturbações, da vida mental e moral, da vida social e corporativa, do serviço social e seu funcionamento» (cf. artigo 4.º).

Disponha-se que o ensino fosse «simultaneamente teórico e prático», revestindo a forma, não apenas de aulas, como também de «visitas de estudo, inquéritos sociais e estágios» (cf. artigo 6.º).

A frequência, exclusivamente feminina, dependia de um exame de aptidão, ao qual só seriam admitidas interessadas com o 2.º ciclo liceal ou equivalente, idade superior a 18 anos e inferior a 30 (cf. artigo 7.º).

Apenas as diplomadas nos cursos de tais institutos, como se viu, poderiam invocar o título profissional (cf. artigo 9.º), tendo sido aberto um período transitório para a oficialização de anteriores diplomadas (cf. artigo 10.º).

IV.4. Entretanto seriam promulgadas as bases da Assistência Social e seus princípios orientadores, através da Lei n.º 1998, de 15 de maio de 1944.

O desenvolvimento coube ao Estatuto da Assistência Social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 35 108, de 7 de novembro de 1945, e que definiu a organização administrativa de suporte.

Esta repartia-se entre o Conselho Superior de Higiene e Assistência Social, as Direções Gerais de Saúde e da Assistência, e a Inspeção da Assistência Social (cf. artigo 4.º), contando, além do pessoal dos quadros com o serviço de «médicos, assistentes, estagiários, informadores, visitadoras, agentes sanitários, pessoal das brigadas móveis, auxiliares de escrita e outros estritamente necessários à

execução dos serviços» (cf. §2.º do artigo 157.º), prevendo-se, inclusivamente, o envio ao estrangeiro, para formação «de funcionários dos quadros ou indivíduos a eles estranhos para se especializarem no conhecimento ou na prestação de quaisquer serviços de higiene ou de assistência social» (cf. artigo 188.º).

Lê-se no preâmbulo:

«Na elaboração deste diploma teve-se em conta que a assistência social não deve limitar a sua ação a minorar ou a curar os sofrimentos provenientes da doença ou da miséria (assistência paliativa e curativa), pois lhe cumpre combater, na medida do possível, as suas próprias causas, através da luta contra os flagelos sociais (assistência preventiva) e da melhoria das condições de vida da população (assistência construtiva).

A este alargamento de funções e de objetivos não pode deixar de corresponder a renovação dos meios de ação, o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho, o desenvolvimento dos serviços, a preparação do pessoal destinado a executá-los, a elaboração prévia de um plano de ação social, tão necessário como os programas navais, militares ou de trabalhos públicos estabelecidos em grande número de países.

A delicadeza e a complexidade dos problemas de assistência social não se compadecem com improvisações fáceis, sendo preferível caminhar sem pressas, mas com segurança, sem prejuízo, todavia, dos casos em que a prestação de socorros não admite delongas.

Por isso, antes de se entrar no caminho das francas realizações, houve necessidade de definir os princípios, reajustar a orgânica dos serviços, dar início à preparação do pessoal especializado e estabelecer planos de ação nos diferentes sectores».

O Decreto-Lei n.º 30 135, de 9 de dezembro de 1939, veio a ser modificado pelo Decreto-Lei n.º 36 914, de 14 de junho de 1948, com vista a fixar como indispensável à formação «das assistentes sociais diplomadas pelo Instituto de Serviço Social, de Lisboa, ou pela Escola Normal Social, de Coimbra» um estágio «sob a direção do estabelecimento onde as assistentes completaram os seus cursos».

IV.5. Por seu turno, o novo Estatuto do Ensino Particular, aprovado pelo Decreto n.º 37 545, de 8 de setembro de 1949, continuaria a referir-se aos «estabelecimentos que se encontram a cargo dos corpos administrativos ou das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa» como possuindo natureza e estatuto particular (cf. n.º 2 do artigo 3.º), mas já ressaltava particularismos advenientes «dos diplomas que tenham criado ou autorizado a criação desses

estabelecimentos» ou do regime próprio das escolas profissionais criadas ou mantidas pelos sindicatos nacionais⁴⁹.

Observa-se um cuidado expresso em não confundir *ensino público* e *ensino oficial*, nunca se empregando a primeira expressão. Com efeito, as escolas dos corpos administrativos, embora de matriz pública, continuavam a ser qualificadas como estabelecimentos de ensino particular.

O novo Estatuto, porém, introduziria a expressão 'escolas oficializadas' (cf. n.º 3 do artigo 14.º) para se referir às escolas particulares «autorizadas a conferir aos seus alunos diplomas com valor oficial» (cf. n.º 1), não obstante os júris de exames conservarem um professor oficial na sua presidência (cf. n.º 4).

IV.6. Os cursos de Serviço Social foram reformados pelo Decreto-Lei n.º 38 884, de 28 de agosto de 1952, a par da reforma dos cursos de enfermagem e de administração hospitalar.

Tratava-se, fundamentalmente, de instituir cursos de auxiliares sociais, extinguindo os antigos cursos de visitadoras sanitárias e de auxiliares de serviço social.

Previa-se que conferissem melhor formação, elevando-se para dois anos a sua duração e submetendo as finalistas a um estágio (cf. artigo 14.º).

Ambas as instituições dedicadas à formação de assistentes de Serviço Social — a de Lisboa e a de Coimbra — passariam a dispor de especializações. Assim, a Portaria n.º 15 973, de 18 de setembro de 1956, veio equiparar o curso de educação familiar professado na Escola Normal Social de Coimbra, entre 1940 e 1955, ao curso normal de educação familiar, ao qual se referia o Decreto-Lei n.º 40 678, de 10 de julho de 1956⁵⁰.

Este último diploma viera reformar o ensino do Serviço Social, conservando-o, por inteiro, no ensino particular:

«Artigo 1.º Pelo Ministério da Educação Nacional, e dentro do quadro dos estabelecimentos de ensino particular, poderá ser autorizado o funcionamento de escolas destinadas à formação de assistentes sociais, de assistentes familiares e de monitoras familiares, por forma a assegurar a satisfação da necessidade de pessoal técnico, tanto dos serviços públicos como das instituições particulares, que, em qualquer aspeto da sua atividade, se proponham fins de educação e de auxílio

⁴⁹ O Decreto-Lei n.º 23 050, de 23 de setembro de 1933, no artigo 12.º, alínea c), previa a «criação e manutenção, dentro dos sindicatos, de escolas profissionais com programas superiormente aprovados».

⁵⁰ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 44 405, de 19 de junho de 1962.

social nas suas formas de serviço social, educação familiar ou ação social».

Além da formação de assistentes sociais, as escolas em causa passaram a formar assistentes familiares e monitoras familiares, sendo o curso de assistentes sociais alargado para quatro anos (cf. artigo 4.º).

Os requisitos de admissão tornavam-se mais exigentes: o 3.º ciclo do curso dos liceus, o curso do magistério primário ou «qualquer curso que permita a matrícula em escola de ensino superior» (cf. artigo 7.º).

Sem, por enquanto, elevar o curso ao nível do ensino superior, o legislador consolidava um padrão diferenciado às escolas de Serviço Social.

Ao mesmo tempo, estatuíram-se alguns deveres profissionais das assistentes sociais, designadamente o segredo profissional «relativamente aos factos de que tenham conhecimento exclusivamente em virtude do exercício da profissão (cf. artigo 10.º), excluindo, todavia, «os factos que sejam conhecidos no desempenho de funções determinadas por lei ou por superiores hierárquicos, sempre que a comunicação dos factos importe à realização do fim do serviço social» (§ único).

IV.7. Ao transitar da Junta Provincial da Beira Litoral para a Junta Distrital de Coimbra⁵¹, é provável que a Escola Normal Social fosse contada entre os estabelecimentos de assistência e, por conseguinte, fosse compreendida sob as atribuições distritais enunciadas pelo Código Administrativo:

«Artigo 311.º

Atribuições dos distritos

Os distritos têm atribuições:

- 1 - De fomento;
- 2 - De cultura;
- 3 - De assistência».

Os artigos 312.º e 313.º, cuidando, respetivamente, das atribuições de fomento e de cultura, nada dispunham que pudesse justificar a administração de estabelecimentos de ensino.

⁵¹ No âmbito da reforma empreendida pelo Decreto-Lei n.º 42 536, de 28 de setembro de 1959, cf. n.º 1 do artigo 6.º deste diploma: «1.º Os bens, serviços e respetivo pessoal passam a pertencer às juntas distritais com jurisdição no local onde os mesmos se encontrem ou funcionem à data da publicação deste diploma, salvo o que vier a apurar-se como saldo das contas de gerência, que será repartido pelas juntas dos distritos compreendidos nas atuais províncias, proporcionalmente à média da receita ordinária proveniente dos concelhos de cada um, nos três últimos anos».

Já o artigo 314.º, apesar de se mostrar um tanto vago, não exclui, antes admite, que o ensino e formação de profissionais de Serviço Social possa ser tido como atribuição distrital, na perspetiva do futuro desempenho de atividades assistenciais⁵² pelas alunas da Escola Normal Social de Coimbra, como pode ler-se:

«Artigo 314.º

Assistência

No uso das atribuições de assistência pertence às juntas distritais administrar os estabelecimentos a seu cargo.».

Depois de o Decreto n.º 44 159, de 18 de janeiro de 1962, estender às províncias ultramarinas a criação, ali, *dentro dos quadros do ensino oficial ou particular*, de institutos de educação e serviço social, o Decreto n.º 44 774, de 6 de dezembro, do mesmo ano, propôs-se regular a admissão à matrícula nos cursos de assistentes sociais, de educadores sociais e de monitores da família dos institutos de educação e serviço social do ultramar, «procurando assim consignar a tendência que se verificava na metrópole de os equiparar a cursos superiores».

A referida tendência refletir-se-ia na Escola Normal Social 'A Saúde' com nova designação, atribuída por despacho ministerial de 12 de junho de 1969. Doravante, denominar-se-ia Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra, o que dissiparia quaisquer dúvidas acerca da sua vocação no sistema de ensino.

As Bases da Educação Nacional (Lei n.º 5/73, de 25 de julho) previram a repartição do ensino superior pelas universidades, institutos politécnicos, escolas normais superiores e outros estabelecimentos equiparados (cf. base XIII, n.º 3). Se apenas as universidades conferiam aos seus diplomados o grau de doutor, as escolas normais superiores, assim como os institutos politécnicos podiam conferir o grau de bacharel (base XV, n.º 2).

No entanto, o reconhecimento oficial do estatuto correspondente ao Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra tardaria.

IV.8. O preâmbulo da Portaria n.º 1144/90, de 20 de novembro, dá-nos conta disso mesmo e, bem assim, de que os institutos superiores de Serviço Social —

⁵² Esta disposição nunca foi expressamente revogada: nem com a extinção das juntas distritais e criação das assembleias distritais, em virtude da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, nem com nenhuma outra das sucessivas medidas legislativas que foram revogando o referido Código Administrativo.

entretanto, reforçados pela abertura de uma escola, no Porto — tinham permanecido e continuariam a ser estabelecimentos particulares de ensino:

«Os cursos superiores de Serviço Social lecionados nos Institutos Superiores de Serviço Social de Lisboa, Porto e Coimbra (estabelecimentos particulares de ensino) há longos anos que são reconhecidos pelo seu elevado nível, embora não conferentes de grau, por então o ordenamento educativo não prever que aos cursos ministrados em instituições particulares de ensino pudessem ser conferidos graus académicos».

Com efeito, só a Portaria n.º 15/90, de 9 de janeiro, viera, pouco antes, reconhecer o interesse público do Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra:

Pelo interesse que possui, reproduz-se integralmente o seu teor:

«A requerimento da Assembleia Distrital de Coimbra;

Ao abrigo e nos termos dos artigos 17.º, n.º 2, 18.º, n.º 1, 19.º, 21.º, n.º 1, 25.º e 53.º do Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto:

Manda o Governo, pelo Ministro da Educação, o seguinte:

1.º

É reconhecido o Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra, de que é titular a Assembleia Distrital de Coimbra, a funcionar nas instalações que possui em Coimbra.

2.º

É autorizado o início do funcionamento no Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra, do curso superior de Serviço Social, de acordo com o plano de estudos publicado em anexo à presente portaria⁵³.

3.º

Ao curso referido no número anterior são reconhecidos os efeitos correspondentes aos da titularidade do grau de licenciatura do ensino público.

4.º

As habilitações mínimas que permitem o ingresso no curso atrás referido são as exigidas para o mesmo ou similares cursos do ensino público, sem prejuízo de outros requisitos que sejam estabelecidos no regulamento interno do Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra, ora reconhecido.

5.º

O conselho científico do Instituto apresentará, para aprovação ministerial, no prazo de 30 dias a contar da publicação da presente portaria, uma proposta do plano de estudos que permita a transição dos

⁵³ O plano de estudos seria revisto em conformidade com a Portaria n.º 692/93, de 22 de julho.

alunos que atualmente frequentam o curso ministrado no Instituto para o plano de estudos apresentado pela presente portaria.

6.º

O reconhecimento e autorização estabelecidos na presente portaria não prejudicam, sob pena de revogação, a obrigação do cumprimento de eventuais adaptações ou correções que sejam determinadas pela Direção-Geral do Ensino Superior, quer em aplicação de parecer das comissões de especialistas que se pronunciaram sobre o processo de criação e funcionamento do Instituto e do curso, quer de futuras informações dos serviços de inspeção daquele departamento, de acordo com a legislação vigente.

7.º

O Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra deverá providenciar no sentido de satisfazer, o mais breve possível, o disposto no n.º 1 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 271/89, devendo, entretanto, os seus órgãos próprios apresentar proposta para os efeitos do n.º 3 do mesmo artigo.

Ministério da Educação.

Assinada em 22 de dezembro de 1989.

O Ministro da Educação, *Roberto Artur da Luz Carneiro*».

Cumprе assinalar que já o então Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra teve de adaptar-se às novas exigências decorrentes da legislação do ensino superior particular e cooperativo, sem que a natureza pública da sua entidade instituidora obstasse a um tal procedimento.

O reconhecimento e autorização foram concedidos, bem se vê, a pedido da Assembleia Distrital de Coimbra, considerada titular do Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra. Para os estabelecimentos congêneres de Lisboa e Porto igual reconhecimento seria pedido por duas cooperativas⁵⁴.

O Estado reconhecia, deste modo, que uma instituição do ensino superior particular poderia não apenas fazer parte do setor público, como, inclusivamente, tê-lo a si próprio como titular, na medida em que as assembleias distritais, na esteira da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, tinham perdido a condição de autarquias locais para passarem a integrar a Administração Pública Central, como órgãos desconcentrados do Ministério da Administração Interna, presididos pelos governadores civis⁵⁵.

⁵⁴ O ISSS — Instituto Superior de Serviço Social, C.R.L., nos termos da Portaria n.º 793/89, de 8 de setembro, e a Cooperativa de Ensino Superior de Serviço Social, C.R.L., nos termos da Portaria n.º 796/89, de 9 de setembro.

⁵⁵ Sobre o estatuto das assembleias distritais e sua evolução, v. Parecer n.º 32/2018, de 29 de abril de 2021 (permanece inédito), Parecer n.º 40/2005, de 16 de fevereiro de 2006 (*Diário da*

Passados três anos, a pedido da *Fundação Bissaya Barreto*, seria reconhecido — também em Coimbra — o *Instituto Superior Bissaya Barreto* como estabelecimento de ensino superior (n.º 1 da Portaria n.º 10/93, de 6 de janeiro), autorizado a fazer funcionar um curso de Serviço Social (n.º 2), a cuja conclusão seria atribuído «grau de licenciatura do ensino público» (n.º 3). O plano de estudos seria revisto pela Portaria n.º 571/94, de 12 de julho.

IV.9. Coimbra contava, assim, com dois estabelecimentos particulares de ensino superior autorizados a lecionar o curso de Serviço Social, mas apenas o da Fundação Bissaya Barreto era pertencente a uma entidade de direito privado. Aliás, correspondia ao arquétipo das *peçoas coletivas de utilidade administrativa*, em conformidade com o artigo 444.º e seguintes do Código Administrativo⁵⁶, embora, mais tarde, tenha vindo a ser reconhecida como *pessoa coletiva de utilidade pública*⁵⁷.

Apesar de as duas escolas terem como instituidoras entidades de natureza bem diversa sempre conheceram a aplicação de um mesmo regime jurídico.

Se o *Instituto Superior Bissaya Barreto* era um estabelecimento particular de ensino superior instituído por pessoa coletiva privada, o *Instituto Superior Miguel Torga*, na caracterização que dele fez este Corpo Consultivo, no sempre citado Parecer n.º 40/2005⁵⁸, era, «nos termos dos seus estatutos, uma escola de ensino superior universitário particular não integrada que tem como objetivos ministrar o ensino e promover a investigação na área do serviço social e da ação social, das ciências da informação e outras, cabendo-lhe designadamente conferir o grau de licenciatura em Serviço Social e em Ciências da Informação, bem como ministrar cursos de pós-graduação e de mestrado».

Desprovido, contudo, de personalidade jurídica⁵⁹: «é um estabelecimento de ensino, dotado de um património afetado à realização dos seus fins e garantido pela Assembleia Distrital de Coimbra, enquanto sua entidade instituidora⁶⁰».

Por força da Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, as assembleias distritais iriam ficar desprovidas de património e de competências, a breve trecho, tendo a

República, 2.ª Série, n.º 174, de 8 de setembro de 2006) e Parecer n.º 50/91, de 27 de junho de 1991 (*Diário da República*, 2.ª Série, n.º 246, de 25 de outubro de 1991).

⁵⁶ Estatutos aprovados por despacho do Diretor-Geral de Assistência, de 20 de novembro de 1958 (*Diário do Governo*, 2.ª Série, de 26 de novembro de 1958).

⁵⁷ Declaração de 27 de dezembro de 1999 (*Diário da República*, 2.ª Série, n.º 11, de 14 de janeiro de 2000).

⁵⁸ Cf. Conclusão 3.ª.

⁵⁹ Cf. Conclusão 6.ª.

⁶⁰ Cf. Conclusão 5.ª.

Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra vindo a ser designada recetora da universalidade jurídica indivisível.

V — Da abertura do ensino superior à iniciativa particular e cooperativa.

V.1. Na sua redação originária, a Constituição de 1976 absteve-se de tomar posição acerca da criação de universidades por cooperativas ou instituições particulares (cf. artigos 73.º e seguintes), embora reconhecesse a liberdade de aprender e de ensinar (cf. n.º 1 do artigo 43.º) e, implicitamente, o ensino não público (cf. n.º 3) sem distinção entre níveis de ensino⁶¹.

Em matéria de ensino superior, o texto constitucional limitava-se a não muito mais do que cuidar do acesso à universidade, entre os direitos fundamentais:

«Artigo 76.º
(Acesso à Universidade)

O acesso à Universidade deve ter em conta as necessidades do país em quadros qualificados e estimular e favorecer a entrada dos trabalhadores e dos filhos das classes trabalhadoras».

O regime derrubado em 1974 não abria essa porta, senão de modo muito circunscrito, ao reconhecer a Universidade Católica Portuguesa (UCP), através do Decreto-Lei n.º 307/71, de 15 de julho⁶².

Aludia-se ao regime concordatário, sem se qualificar a iniciativa como particular. De resto, não deixaria de consignar-se um apertado controlo, sobretudo com relação aos estabelecimentos não eclesiásticos da UCP: os que tivessem «por fim o ensino de nível superior paralelo ao do Estado⁶³».

Com raras exceções, o ensino superior manter-se-ia sob monopólio do Estado até à Lei n.º 9/79, de 19 de março⁶⁴ (Bases do Ensino Particular e Cooperativo).

⁶¹ A Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, introduziria norma com incumbência ao Estado de fiscalizar o ensino particular e cooperativo (cf. n.º 2 do artigo 75.º), ao mesmo tempo que instituiria a garantia de criação de escolas particulares e cooperativas (cf. n.º 4 do artigo 43.º). A Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de setembro, acrescentaria ao n.º 2 do artigo 75.º o reconhecimento: «O Estado reconhece e fiscaliza o ensino particular e cooperativo, nos termos da lei».

⁶² Com exceção do artigo 10.º, seria revogado e substituído pelo Decreto-Lei n.º 128/90, de 17 de abril.

⁶³ Cf. Nota preambular.

⁶⁴ Sofreu ligeiras modificações. A primeira por via da Lei n.º 33/2012, de 23 de agosto. A segunda através da Lei n.º 36/2021, de 14 de junho.

E, ainda assim, a procrastinação do desenvolvimento legislativo relegaria para momento muito ulterior a efetiva abertura ou reconhecimento de universidades e institutos superiores particulares e cooperativos.

A própria Lei n.º 9/79, de 19 de março, ao delimitar o âmbito da sua aplicação «às escolas particulares e cooperativas de qualquer nível de ensino» (cf. artigo 4.º, n.º 1) suspendia a sua aplicação ao ensino superior até ser publicado um decreto-lei que aplicasse os seus princípios a tais escolas (n.º 2).

V.2. Um primeiro e tímido passo de abertura foi dado com a publicação do Decreto-Lei n.º 310/81, de 17 de novembro, e do Decreto-Lei n.º 441-A/82, de 6 de novembro, sobre a criação de cooperativas de ensino.

O Decreto-Lei n.º 310/81, de 17 de novembro, dava conta, no seu exórdio, da existência de 102 cooperativas de ensino, «abrangendo todos os graus do ensino, desde a educação pré-escolar até ao ensino superior» e veio prever, no artigo 23.º, cooperativas de ensino superior. Algo que o Decreto-Lei n.º 441-A/82, de 6 de novembro, retomaria no artigo 13.º.

O segundo passo — bastante maior — coube ao Decreto-Lei n.º 100-B/85, de 8 de abril⁶⁵, pois estender-se-ia aos estabelecimentos particulares de ensino superior.

Contudo, condicionava a criação de cada estabelecimento a um poder amplamente discricionário do Governo (cf. artigo 1.º), como condição para requerer autorização de funcionamento (cf. artigo 9.º e seguintes) e, por fim, o reconhecimento oficial (cf. artigo 15.º e seguintes). Aliás, as iniciativas particulares e cooperativas tomavam a designação de propostas: propostas de criação de estabelecimentos particulares ou cooperativos de ensino superior.

O preâmbulo deixa clara a sua natureza compromissória:

«Razões de ordem vária impediram que, até à data, tenha sido aprovado o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, do qual se pretende venha a constituir um quadro legal genérico que exprima as condições de garantia do princípio da liberdade de ensinar e aprender.

No conjunto daquelas razões sobressai a dificuldade de encontrar um ajustado equilíbrio entre as intenções de apoio diversificado ao ensino superior particular e cooperativo e o dever de tutela do Estado na defesa do interesse público».

Nos artigos 31.º e seguintes cuidava-se da transição dos estabelecimentos já em funcionamento autorizado e não autorizado, sem, contudo, se aludir á

⁶⁵ Não substancialmente alterado pelo Decreto-Lei n.º 121/86, de 28 de maio.

situação de estabelecimentos pertencentes a pessoas coletivas públicas como sendo irregular ou sequer atípica.

A Lei n.º 100/88, de 24 de setembro, garantiria a autonomia universitária, entretanto, consagrada ao nível constitucional⁶⁶. Limitava-se, porém, às universidades públicas e «aos estabelecimentos de ensino superior universitário não integrados em universidades» (artigo 3.º, n.º 7). Para que não restassem dúvidas, o artigo 35.º determinava, assertivamente, que a lei se aplicaria «exclusivamente às universidades públicas».

V.3. Só o Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto, levou a cabo o desenvolvimento legislativo, há muito esperado, das bases do Ensino Particular e Cooperativo (Lei n.º 9/79, de 19 de março) na parte respeitante ao ensino superior.

Disporia, no plano dos princípios, o seguinte:

«Artigo 1.º

Princípios

1 — O ensino superior particular e cooperativo é uma expressão do direito de aprender e de ensinar.

2 — A intervenção do Estado tem como objetivo estabelecer os requisitos de qualidade do ensino superior particular e cooperativo e, no respeito pelos critérios legais e pelo exercício da liberdade de ensino, criar condições que possibilitem o acesso à educação e à cultura, permitindo igualdade de oportunidades no exercício da livre escolha entre uma pluralidade de opções, vias educativas e condições de ensino».

Deve notar-se que o uso da expressão ‘ensino particular’, em vez de ensino privado, fora conservado. Não por acaso.

Tinha em vista demarcar o setor particular do cooperativo, mas permitia, bem assim, deixar margem a outras instituições de ensino superior com traços atípicos.

Com efeito, dispunha no artigo 2.º, n.º 4, o que se reproduz:

«Entende-se por “entidade instituidora” toda a pessoa coletiva pública não estadual, particular ou cooperativa que seja responsável pela criação e funcionamento de um estabelecimento de ensino superior particular e cooperativo».

⁶⁶ Refira-se que foi esta lei a revogar o artigo 54.º do Regulamento da Junta Nacional de Educação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26 611, de 19 de maio de 1935, e que permitia ao Governo exonerar os reitores e demais dirigentes das universidades e dos institutos de ensino superior.

A fim de desenvolver o disposto no artigo 54.º da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro⁶⁷), o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo de 1989 determinou que os respetivos estabelecimentos, «consoante a sua natureza», obtivessem a designação de «universidades, institutos politécnicos ou outras escolas que ministrem formação de nível superior ou pós-secundário e como tais sejam reconhecidas pelo Ministério da Educação» (cf. artigo 2.º, n.º 3), dispondo, cada qual, de uma entidade instituidora, entendida como *«toda a pessoa coletiva pública não estadual, particular ou cooperativa que seja responsável pela criação e funcionamento de um estabelecimento de ensino superior particular e cooperativo»* (cf. n.º 4).

O legislador optava, segundo a nota preambular, «por consagrar um processo em duas fases, para a criação de instituições e para o funcionamento de cursos, fases que poderão ser sequentes ou simultâneas». E deixaria para «uma terceira fase o reconhecimento dos cursos, em termos de fixação do grau correspondente, se for caso disso, de modo a permitir a avaliação cuidada do mérito do ensino ministrado».

De modo inequívoco, confirmava-se que os estabelecimentos de ensino superior, criados ou instituídos por pessoas coletivas públicas não estaduais pertenciam ao setor particular e cooperativo.

Admitia-se, pois, que pessoas coletivas públicas fossem instituidoras de estabelecimentos de ensino superior particular (e até cooperativo).

Algo que, de certo modo, era reafirmado no artigo 5.º, n.º 1:

«Quaisquer entidades que não sejam responsáveis pelo ensino público podem criar estabelecimentos de ensino superior particular».

À margem do Estatuto apenas ficavam os estabelecimentos de ensino eclesiástico (sob o regime concordatário) e os estabelecimentos de formação de ministros de culto de outras confissões religiosas (cf. n.º 3 do artigo 3.º), assim como a Universidade Católica Portuguesa⁶⁸ (cf. n.º 4).

Com relação ao reconhecimento de interesse público dos estabelecimentos de ensino dos estabelecimentos de ensino — condição para poderem iniciar a prestação válida de ensino superior — dispunha-se o seguinte:

⁶⁷ Alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto, e pela Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto.

⁶⁸ A respeito da Universidade Católica Portuguesa, do seu regime e natureza jurídica, v. Informação/Parecer n.º 124/88, de 28 de julho de 1990 (inédito), Parecer n.º 65/95, de 20 de dezembro de 1995 (*Diário da República*, II Série, n.º 200, de 29 de agosto de 1996), Parecer n.º 59/96, de 9 de janeiro de 1997 (inédito) e Parecer n.º 37/2011, de 29 de março de 2012 (inédito).

«Artigo 12.º

Interesse Público

1 — Consideram-se enquadrados no sistema nacional de educação os estabelecimentos de ensino superior particular reconhecidos pelo Ministro da Educação.

2 — As entidades instituidoras dos estabelecimentos de ensino particular enquadrados no sistema nacional de educação são consideradas de interesse público e gozam dos direitos e faculdades concedidos legalmente às pessoas coletivas de utilidade pública relativamente às atividades conexas com a criação e funcionamento desses estabelecimentos.

3 — O disposto no número anterior é aplicável aos estabelecimentos de ensino particular reconhecidos pelo Ministro da Educação dotados de personalidade jurídica.

4 — O reconhecimento previsto no n.º 1 não é prejudicado pela circunstância de no estabelecimento de ensino superior particular serem ministrados também cursos com planos e programas próprios na situação a que se referem os n.ºs 4 e 5 do artigo 4.º».

O Estatuto contido no Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto, revela um especial cuidado com a aplicação das suas normas e princípios às instituições já existentes:

«Artigo 52.º

Aplicação às instituições existentes

1 — O disposto no Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo aplica-se às entidades instituidoras e aos estabelecimentos de ensino superior particular existentes à data da entrada em vigor do presente decreto-lei.

2 — As instituições referidas no número anterior disporão do prazo máximo de cinco anos para se adaptarem às condições fixadas no presente diploma ou para clarificarem a sua situação no respetivo âmbito, podendo entretanto usar a atual designação e as demais autorizações que lhes foram concedidas, bem como as demais faculdades e poderes previstos neste diploma.

3 — Terminado aquele prazo, o Ministério da Educação emitirá informação pública que dê conhecimento do resultado do processo de enquadramento nas disposições deste Estatuto por parte das entidades instituidoras referidas no n.º 1.

4 — A não adaptação, por parte de qualquer estabelecimento de ensino superior particular já existente, ao disposto no presente diploma implicará a revogação dos reconhecimentos anteriormente concedidos ou a alteração do âmbito e efeitos destes reconhecimentos.

5 — As entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino particular e cooperativo que ministrem cursos que pretendam transformar em cursos de ensino superior deverão requerer ao Ministro da Educação a conversão em estabelecimentos de ensino superior particular e dos cursos em cursos de ensino superior.

6 — As escolas superiores existentes à data da entrada em vigor do presente diploma poderão, se a qualidade e responsabilidade social do ensino que ministram o aconselharem, ser reconhecidas como institutos politécnicos, por decreto, mesmo que não possuam todos os requisitos formais exigidos no presente diploma, caso em que se lhes aplicará o disposto no n.º 2».

Foi na vigência deste regime jurídico que se fizeram publicar a Portaria n.º 15/90, de 9 de janeiro (cujo teor transcrevemos supra), a Portaria n.º 370/90, de 12 de maio, e a Portaria n.º 1144/90, de 20 de novembro.

Com a primeira — pudemos observá-lo — o Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra foi reconhecido, tendo como titular a Assembleia Distrital de Coimbra. E mais se autorizou o funcionamento do curso de Serviço Social, de acordo com o respetivo plano de estudos, de tal sorte que a conclusão com aproveitamento produziria «efeitos correspondentes aos da titularidade do grau de licenciatura do ensino público».

Através da Portaria n.º 370/90, de 12 de maio, foram reconhecidos aos diplomas emitidos antes da publicação da Portaria n.º 15/90, de 9 de janeiro, esses mesmos efeitos.

A Portaria n.º 1144/90, de 20 de novembro, ficou a dever-se à circunstância de a Portaria n.º 370/90 ter suscitado dúvidas e que urgia esclarecer, «no sentido de prever a situação de todos os diplomados cuja formação, obtida pelo aproveitamento das disciplinas dos planos de estudos então vigentes, se revele semelhante à recebida atualmente».

Os interessados deveriam requerer a emissão do correspondente certificado à direção do instituto em que tivessem concluído o curso; sem tal ato, contudo, produzir efeitos retroativos (cf. 2.º).

Por meio da Portaria n.º 1106/91, de 25 de outubro, o disposto na Portaria n.º 1144/90, de 20 de novembro, aplicar-se-ia, por extensão, aos diplomas ou certificados emitidos pela conclusão do curso normal de Educação Familiar.

Por fim, através da Portaria n.º 692/93, de 22 de julho, o Ministério da Educação aprovaria um novo plano de estudos para o Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra.

V.4. Um novo Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo viria a ser aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro⁶⁹.

A palavra de ordem parece ser esta: «tornar também paralelo, com as adaptações que a natureza das instituições exige, o regime de criação de escolas, e de cursos superiores, públicas ou particulares e cooperativas⁷⁰».

Desde então, novos estabelecimentos de ensino superior só podem resultar da fundação ou instituição por entidades particulares e cooperativas (cf. artigo 1.º), sem embargo do necessário reconhecimento de interesse público (artigo 7.º).

Nada se dispõe, contrariamente ao anterior Estatuto, acerca da instituição de estabelecimentos de ensino superior por pessoas coletivas públicas não estaduais e a expressão ensino público, no lugar de ensino oficial, passa a servir de contraponto ao ensino privado.

Estas modificações explicam, em boa parte, as crescentes interrogações a respeito de uma escola superior titulada por uma assembleia distrital.

Um tal estabelecimento deixaria de poder funcionar ou continuaria a aplicar-se o Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto?

Não restam dúvidas quanto à revogação global e expressa do Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto (cf. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro), mas, por outro lado, nada impunha aos estabelecimentos em causa terem de mudar o seu instituidor ou fundador, no caso de este ser uma pessoa coletiva pública.

Eles já eram de natureza particular e assim continuaram a ser reconhecidos, sem embargo de serem chamados a cumprir diferentes requisitos.

O regime transitório do Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro, acomodaria este entendimento:

«Artigo 2.º

Transição de regimes

1 — As entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior particular ou cooperativo reconhecidos à data da entrada em vigor do presente diploma, devem, até 30 de junho de 1996, adaptar os estatutos, regime de organização interna e composição do corpo docente dos respetivos estabelecimentos às regras do Estatuto em anexo.

2 — Durante o período transitório, aplica-se às entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior particular ou cooperativo já reconhecidos o regime vigente à data do reconhecimento.

⁶⁹ Tendo conhecido as alterações já recenseadas (supra).

⁷⁰ Cf. Preâmbulo.

3 — Decorrido o período transitório, o Estatuto aplica-se integralmente às entidades referidas no n.º 1.

4 — Os estabelecimentos de ensino superior particular reconhecidos pelo Ministério da Educação à data da entrada em vigor do presente diploma podem usar a denominação «universidade» ou «instituto superior politécnico», conforme o caso, se, tendo requerido esta denominação até 30 de junho de 1993, obedecerem aos requisitos exigidos pelo Estatuto para as universidades e institutos politécnicos em instalação».

A Assembleia da República deliberou alterar, por ratificação, o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, por via da Lei n.º 37/94, de 11 de novembro.

Se, por um lado, deixou intocado o artigo 2.º do diploma preambular, por outro, ocupou-se do regime transitório, no próprio Estatuto, passando o artigo 66.º a ter a redação seguinte:

«Artigo 66.º

Regime transitório e revogação

1 — As entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior particular ou cooperativo reconhecidos à data da entrada em vigor do presente diploma devem promover a adaptação ao regime estabelecido no presente Estatuto, desde que satisfeitos os requisitos nele exigidos, até 30 de junho de 1997.

2 — O incumprimento dos requisitos legais, das disposições estatutárias e dos critérios científicos e pedagógicos que determinaram a autorização de funcionamento de curso e o reconhecimento do grau ou diploma poderão determinar a sua revogação.

3 — O processo em que for proferida a decisão de revogação de reconhecimento será instruído e seguirá a transmissão prevista no artigo 47.º».

Em face do quadro normativo, cumpria à Assembleia Distrital de Coimbra, na qualidade de titular, proceder às necessárias adaptações, permanecendo o Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra, até lá, sob o regime do anterior Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo (Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto).

A adaptação não exigiu que o Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra deixasse de ter a Assembleia Distrital de Coimbra como instituidora, uma vez que o regime transitório o conduziu ao novo Estatuto, sem pôr termo às situações constituídas no passado.

O que importava, de acordo com o artigo 66.º, n.º 1, era que os estabelecimentos se encontrassem devidamente reconhecidos.

Nem grandes adaptações terão sido necessárias, pois a Assembleia Distrital de Coimbra logo obteve do Ministério da Educação autorização para o funcionamento de um novo curso.

Assim, a Portaria n.º 602/96, de 23 de outubro, veio dispor o seguinte:

«A requerimento da Assembleia Distrital de Coimbra, entidade instituidora do Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra, reconhecido oficialmente, ao abrigo do disposto no Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo (Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto), pela Portaria n.º 15/90, de 9 de janeiro;

Instruído, organizado e apreciado o processo, nos termos dos artigos 57.º e 59.º do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro, alterado, por ratificação, pela Lei n.º 37/94, de 11 de novembro;

Ao abrigo do disposto no artigo 64.º do mesmo Estatuto;

Manda o Governo, pelo Ministro da Educação o seguinte:

1.º

Autorização de funcionamento

É autorizado o funcionamento do Curso de Ciências da Informação no Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra, nas instalações sitas em Coimbra que estejam autorizadas nos termos da lei.

2.º

Número máximo de alunos

1 — A frequência global do curso não pode exceder 750 alunos.

2 — O número de novos alunos a admitir anualmente não pode exceder 150.

3.º

Plano de estudos

É aprovado o plano de estudos do curso nos termos do anexo I à presente portaria.

4.º

Grau

A conclusão com aproveitamento de todas as unidades curriculares que integram o plano de estudos do curso confere o direito à atribuição do grau de licenciado.

5.º

Início de funcionamento do curso

O curso pode começar a funcionar a partir do ano letivo de 1996/1997, inclusive, um ano curricular em cada ano letivo.

6.º

Condições de acesso

As condições de acesso são as fixadas na lei.

7.º

Condicionamento

A autorização e o reconhecimento operados pelo presente diploma não prejudicam, sob pena de revogação do mesmo, a obrigação dos órgãos da entidade instituidora e do estabelecimento de ensino de cumprimento de eventuais adaptações ou correções que sejam determinadas pelo Ministério da Educação, quer por não cumprimento dos pressupostos de autorização e reconhecimento, quer em consequência das ações previstas no artigo 75.º do Estatuto⁷¹.

8.º

Entrada em vigor

Esta portaria entra em vigor no dia da sua publicação.

Ministério da Educação.

Assinada em 4 de outubro de 1996.

Pelo Ministro da Educação, *Alfredo Jorge Silva*, Secretário de Estado do Ensino Superior».

Por sua vez, as portarias n.º 722/96, n.º 723/96⁷² e 724/96, todas de 10 de dezembro, autorizaram, por esta ordem, o funcionamento dos cursos de mestrado em Toxicodependência e Patologias Psicossociais, em Família e Sistemas Sociais e em Sociopsicologia da Saúde.

Temos por certo que o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo de 1994 deixou de permitir às pessoas coletivas públicas a instituição de novos estabelecimentos de ensino superior, mas em nada afetou aqueles que já se encontrassem em regular funcionamento, como era o caso do Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra.

V.5. O Decreto-Lei n.º 12/98, de 24 de janeiro, alterou a designação do estabelecimento para *Instituto Superior Miguel Torga*.

Observemos que, no preâmbulo, é reafirmado o reconhecimento oficial do estabelecimento de ensino, conferido ao abrigo do Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto, sem embargo de a mudança de denominação ser efetuada nos termos dos artigos 13.º e 54.º do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro:

«A requerimento da Assembleia Distrital de Coimbra, entidade instituidora do Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra,

⁷¹ Referência à avaliação da qualidade pedagógica e científica e à fiscalização da gestão, confiadas aos serviços de inspeção do Ministério da Educação.

⁷² Retificada, conforme Declaração de Retificação n.º 16-V/96, de 31 de dezembro.

estabelecimento de ensino reconhecido oficialmente, ao abrigo do disposto no Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo (Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto), pela Portaria n.º 15/90, de 9 de janeiro;

Considerando o disposto nos artigos 13.º e 54.º do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro, alterado, por ratificação, pela Lei n.º 37/94, de 11 de novembro;

Assim:

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo único

Designação

O Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra passa a designar-se Instituto Superior Miguel Torga.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 27 de novembro de 1997.
- *António Manuel de Oliveira Guterres - Eduardo Carrega Marçal Grilo.*

Promulgado em 5 de janeiro de 1998.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 7 de janeiro de 1998.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres*».

A forma de decreto-lei deve-se, justamente, à aplicação do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo de 1994, como decorre do preceito que se transcreve:

«Artigo 54.º

Forma

1 — O reconhecimento de interesse público de um estabelecimento de ensino é feito por decreto-lei.

2 — Do diploma de reconhecimento devem constar:

- a) A denominação da entidade instituidora;
- b) A denominação e localização do estabelecimento de ensino;
- c) A natureza e os objetivos do estabelecimento de ensino».

A forma legislativa do ato não deve, porém, ser subestimada.

O Decreto-Lei n.º 12/98, de 24 de janeiro, ao abrigo deste preceito, dava como válido o reconhecimento de interesse público do antigo Instituto Superior

de Serviço Social de Coimbra, doravante designado Instituto Superior Miguel Torga.

O seu teor, de algum modo, fixou a interpretação das disposições transitórias do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo que impunham adaptações, no sentido de admitir que a natureza pública da Assembleia Distrital de Coimbra não obstava ao preenchimento dos requisitos necessários para se manter como titular ou instituidora.

A adaptação ao novo regime — apesar de este reservar a entidades particulares e cooperativas a instituição de novos estabelecimentos de ensino superior — não obrigava à conversão da natureza jurídica da entidade instituidora.

Por seu turno, a Portaria n.º 902/2000, de 28 de setembro, autorizou o Instituto Superior Miguel Torga a conceder o grau de mestre na especialidade de Serviço Social⁷³.

Pouco depois, a Portaria n.º 1198/2001, de 16 de outubro, autorizou o funcionamento do curso de licenciatura em Informática de Gestão e a Portaria n.º 1148/2002, de 9 de novembro, autorizou o curso de Psicologia.

Refira-se, ainda, no mesmo contexto temporal, a Portaria n.º 1546/2002, de 24 de dezembro⁷⁴, que permitiu ao Instituto Superior Miguel Torga conferir o grau de mestre na especialidade de Aconselhamento Dinâmico, aprovando o pertinente plano de estudos.

VI — Dos antecedentes legislativos como elemento histórico na interpretação do artigo 183.º, n.º 3, do RJIES.

VI.1. A publicação e entrada em vigor da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro⁷⁵ — que estabelece o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) —

⁷³ Cujo plano de estudos, com as alterações introduzidas e aprovadas pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, e registadas na Direção-Geral do Ensino Superior, se encontra publicado sob o Aviso n.º 14757/2015, in *Diário da República*, 2.ª série, de 17 de dezembro.

⁷⁴ Alterada pela Portaria n.º 315/2003, de 17 de abril.

⁷⁵ A Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, tem na sua génese a Proposta de Lei n.º 148/X/2.ª, apresentada pelo Governo à Assembleia da República, em 14 de junho de 2007, cuja votação final global ocorreu em 20 de julho de 2007. Votaram a favor os Deputados do PS. Votaram contra os Deputados do PSD, do CDS-PP, do PCP, do BE e do PEV (*Diário da Assembleia da República*, I Série, X Legislatura, 2.ª Sessão Legislativa, de 20 de julho de 2007). A transcrição das discussões, no plenário e em comissão, nada oferece de significativo, relativamente ao artigo 183.º, n.º 3, que correspondia ao n.º 2 da redação originária da proposta de lei.

veio, de novo, confrontar o Instituto Superior Miguel Torga com a sua instituição, hoje, atípica, no quadro do ensino superior.

Pela primeira vez, um só diploma fixou o regime de todos os estabelecimentos de ensino superior (cf. artigo 1.º, n.º 2) — públicos e privados — ainda que a sua aplicação seja apenas subsidiária com relação à Universidade Aberta e às instituições de ensino superior militar e policial (cf. artigo 179.º), ou subordinada às especificidades decorrentes da Concordata entre a República Portuguesa e a Santa Sé, no que diz respeito à Universidade Católica Portuguesa e aos demais estabelecimentos de ensino superior instituídos por pessoas coletivas canónicas⁷⁶ (cf. artigo 180.º).

O Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro, foi revogado, global e expressamente, nos termos do artigo 182.º, n.º 1, alínea g).

Apenas se conservou em vigor, transitoriamente, o regime do reconhecimento de interesse público dos estabelecimentos de ensino superior privados (cf. artigo 182.º, n.º 4), enquanto perdurasse em falta o diploma regulamentar que haveria de estabelecer novas disposições, em conformidade.

Impunha-se levar a cabo algumas adaptações à organização dos estabelecimentos de ensino superior já reconhecidos e, por isso, definiu-se um conjunto de normas com tal desiderato.

Neste ponto, recuperamos disposições do RJIES que, por comodidade de leitura, voltamos a reproduzir:

«Artigo 183.º
(Adequação)

1 — A adequação aos requisitos a que se referem os artigos 47.º e 49.º deve ser realizada pelas instituições de ensino superior, públicas e privadas, até ao início do ano letivo subsequente ao termo do prazo de 18 meses contado a partir da entrada em vigor da presente lei, sob pena de revogação da autorização de funcionamento dos respetivos ciclos de estudos.

2 — No caso das instituições de ensino politécnico, o prazo de 18 meses a que se refere o número anterior é contado a partir da data de entrada em vigor do decreto-lei que regulará a atribuição do título de especialista.

3 — As instituições de ensino superior privadas, bem como as respetivas entidades instituidoras, devem proceder à sua adequação ao disposto na presente lei quanto aos respetivos requisitos no prazo de 18 meses

⁷⁶ Para identificação das disposições aplicáveis, v. RAÚL CAPAZ COELHO, obra citada, p. 489 e seguinte.

sobre a sua entrada em vigor, sob pena de revogação do reconhecimento de interesse público e da autorização de funcionamento dos ciclos de estudos».

Relativamente às instituições de ensino superior privadas, a necessidade de adequação incide também nas «respetivas entidades instituidoras». Sobre as entidades instituidoras — e não, apenas, sobre os estabelecimentos de ensino — recai um dever de se adequarem à nova lei «quanto aos respetivos requisitos» (cf. n.º 3).

Dos requisitos que o artigo 183.º, n.º 3, do RJIES, considera como exigindo adaptações das entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior, apenas os do artigo 32.º deixam dúvidas acerca da sua aplicação, ainda que com adaptações, à Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra.

Os requisitos enunciados no artigo 30.º e nos artigos 138.º e seguintes, esses, sem dúvida, vinculam as entidades instituidoras anteriores à entrada em vigor do RJIES.

Como tal, importa que retomemos os requisitos enunciados no artigo 32.º, sabendo, já, que se mostra inviável à Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra criar uma entidade privada a quem ceder o Instituto Superior Miguel Torga sem perder a influência dominante na sua administração.

Ora, sucede que os requisitos enunciados no artigo 32.º, n.º 1 e n.º 2, obedecem a um pressuposto que não é comum aos demais:

«1 — Os estabelecimentos de ensino superior privados podem ser criados por entidades que revistam a forma jurídica de fundação, associação ou cooperativa constituídas especificamente para esse efeito, bem como por entidades de natureza cultural e social sem fins lucrativos que incluam o ensino superior entre os seus fins.

2 — Os estabelecimentos de ensino superior privados podem igualmente ser criados por entidades que revistam a forma jurídica de sociedades por quotas ou de sociedades anónimas constituídas especificamente para esse efeito, desde que:

a) No ato de instituição seja feita, respetivamente, relação de todos os sócios com especificação das respetivas participações, bem como dos membros dos órgãos de fiscalização, ou relação de todos os acionistas com participações significativas, diretas ou indiretas;

b) Sejam comunicadas ao serviço competente no ministério da tutela as alterações à informação referida na alínea anterior no prazo de 30 dias após a sua ocorrência».

A referência às entidades instituidoras é mediada pela eventualidade de criação de (novos) estabelecimentos de ensino superior.

Algo que sobressai da comparação com o modo como está formulado, por exemplo, o n.º 4 do mesmo artigo 32.º, em que a referência às entidades instituidoras é direta:

«4 — As entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privados devem preencher requisitos apropriados de idoneidade institucional e de sustentabilidade financeira, oferecendo, obrigatoriamente, garantias patrimoniais ou seguros julgados suficientes».

Se o n.º 1 dispõe que «os estabelecimentos de ensino superior privados podem ser criados» por entidades privadas sem fins lucrativos que cumpram certos requisitos, o n.º 2 admite poderem «igualmente» ser criados por entidades privadas com fins lucrativos, mas que satisfaçam a outros requisitos muito específicos.

A contrario sensu, as *peças coletivas públicas* não podem criar estabelecimentos particulares de ensino superior; não podem criar *novos* estabelecimentos particulares de ensino superior.

Ainda que a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra pudesse subsumir-se à parte final do n.º 1 — entidades de natureza cultural e social sem fins lucrativos, possuindo natureza jurídica privada ou pública —, a verdade é que o ensino superior não se conta entre os seus fins, deixando derradeiramente afastada tal hipótese.

A interdição implicitamente contida no artigo 32.º, n.º 1 e n.º 2, do RJIES, de as entidades públicas criarem estabelecimentos de ensino superior particular não causou surpresa, pois já o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro, deixara de prever a criação de estabelecimentos particulares de ensino superior por pessoas coletivas públicas. Por conseguinte, o RJIES, neste aspeto, não introduziu nenhuma inovação.

Tão-pouco decorre da conjugação entre os artigos 183.º, n.º 3, e 32.º, n.º 1 e n.º 2, que os estabelecimentos de ensino superior instituídos por pessoas coletivas públicas não estaduais, antes disso, deixem de poder permanecer como tal, mesmo depois de se adaptarem aos requisitos que todas as entidades instituidoras são chamadas a cumprir.

Na verdade, os requisitos do artigo 32.º, n.º 1 e n.º 2, não fazem parte desse conjunto mais vasto que exige adaptações.

As entidades instituidoras surgem em tais disposições do RJIES por conta da criação de *novos estabelecimentos* (ou da aquisição voluntária de estabelecimentos criados anteriormente) o que afasta a necessidade de

adaptação, pelo menos, por parte das pessoas coletivas públicas, uma vez que esta categoria não é enunciada em nenhuma das disposições.

Pelo contrário, as disposições enunciadas no artigo 30.º, no artigo 32.º, n.º 4, ou nos artigos 138.º e seguintes são dirigidas às entidades instituidoras e às suas obrigações, nessa qualidade. A todas as entidades instituidoras: as que o fossem já e as que o vieram a ser, na vigência do RJIES.

Embora subtil, há na redação do artigo 183.º, n.º 3, do RJIES, uma diferença entre a natureza jurídica das próprias entidades instituidoras e os requisitos que passam a ter de cumprir.

Ao obrigar as entidades instituidoras a adaptarem-se a novos requisitos está a pressupor que elas conservem a sua identidade e o essencial da sua natureza jurídica.

Por isso, as adaptações que decorram do artigo 32.º, n.º 1 e n.º 2, do RJIES, devem salvaguardar a permanência das entidades instituidoras e a sua natureza jurídica: fundações, cooperativas, associações, sociedades comerciais. Aquilo que, eventualmente, exige adaptação são os diferentes requisitos a cumprir por fundações, cooperativas, associações ou sociedades comerciais, e que, no limite, pode obrigar à constituição de uma nova entidade privada, designadamente para que na sua constituição se reconheça como fim específico a instituição de um ou mais estabelecimentos de ensino superior.

Por outro lado, os requisitos contidos no artigo 33.º, do RJIES, porque respeitantes ao reconhecimento de interesse público dos estabelecimentos e não das entidades instituidoras também não deve ser tomado como uma das adaptações impostas pelo artigo 183.º, n.º 3, à Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra.

Reconhecimento que vimos não se confundir com a atribuição do *estatuto de utilidade pública* nem com os benefícios tributários que este traz consigo e que, atualmente, é objeto da Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública, aprovada pela Lei n.º 36/2021, de 14 de junho.

VI.2. A Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra tem de satisfazer aos requisitos enunciados pelo artigo 30.º, pelo artigo 32.º, n.º 4, bem como pelos artigos 138.º e seguintes, do RJIES, desde que, em 2015, se tornou proprietária de um estabelecimento particular de ensino superior.

Aquilo que o novo regime estabelece — em continuidade, aliás, com o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo de 1994 — é que os

estabelecimentos de ensino superior particulares e cooperativos, doravante, só podem ser criados por certas pessoas coletivas privadas: fundações, associações ou cooperativas constituídas especificamente para o efeito, entidades de natureza cultural e social sem fins lucrativos que possuam o ensino superior entre os seus fins (cf. artigo 32.º, n.º 1) ou, sob condicionalismos estritos, «por entidades que revistam a forma jurídica de sociedade por quotas ou de sociedade anónima constituídas especificamente para esse efeito» (cf. n.º 2).

Devem, por outro lado, mostrar-se aptas ao cumprimento das obrigações que o RJIES estabelece como próprias das entidades instituidoras, designadamente para garantia da autonomia científica e pedagógica dos estabelecimentos e para assegurar estabilidade.

Assim, e de acordo com o artigo 32.º, n.º 4, as entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privados «devem preencher requisitos apropriados de idoneidade institucional e de sustentabilidade financeira, oferecendo, obrigatoriamente, garantias patrimoniais ou seguros julgados suficientes».

Algo que a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra terá de demonstrar encontrar-se em condições de assegurar.

VI.3. Se o Instituto Superior Miguel Torga teve — ou tem, ainda — de se adaptar à Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, não se vê que o mesmo se justifique em relação à natureza jurídica da entidade instituidora, até porque a singularidade que a caracteriza dispõe de amparo sólido no direito anterior.

Com efeito, não se trata de regularizar um estabelecimento que funcionasse ilicitamente ou não dispusesse de reconhecimento válido. Trata-se, simplesmente, de assegurar que uma entidade pública, relativamente a um estabelecimento de ensino superior de interesse público reconhecido desde 1990, e cuja origem remonta a 1939/40, está em condições de cumprir adequadamente as obrigações que sobre ela impendem, de acordo com o transcrito artigo 30.º, com o artigo 32.º, n.º 4, do RJIES, e com os artigos 138.º e seguintes.

O disposto no artigo 183.º, n.º 3, do RJIES, na parte em que se refere às entidades instituidoras, deve ser interpretado à luz do direito anterior.

O *elemento histórico*, como elemento — por vezes, essencial — da interpretação jurídica, não se circunscreve aos trabalhos preparatórios nem à chamada *occasio legis*.

Vêm a propósito as palavras de PEDRO ROMANO MARTÍNEZ⁷⁷ acerca do seu âmbito:

«Cabe ainda evidenciar o valor da legislação antecedente na elaboração do diploma em vigor; o diploma que revoga (explícita ou tacitamente) outro diploma foi influenciado pela legislação revogada, que pretende alterar. Nestes termos, as soluções anteriores podem ser invocadas no elemento histórico para interpretar as atuais».

Queremos com isto significar que o sentido e alcance das normas transitórias do RJES não dispensam tomar em linha de conta o regime contido no Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro, nem a interpretação veiculada pelo Decreto-Lei n.º 12/98, de 24 de janeiro, dando como assente a compatibilidade entre a natureza pública da Assembleia Distrital de Coimbra e o estatuto de estabelecimento particular reconhecido ao Instituto Superior Miguel Torga, garantindo a aplicação continuada do regime do ensino superior particular.

Isto, na linha que, sucessivamente, ocuparam os artigos 8.º e 57.º do Estatuto do Ensino Particular, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23 447, de 5 de janeiro de 1934, o artigo 3.º, n.º 2, do Estatuto do Ensino Particular, aprovado pelo Decreto n.º 37 545, de 8 de setembro de 1949, e o artigo 2.º, n.º 4, do Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto.

VII — Da compatibilidade entre a prestação de ensino superior e as atribuições das comunidades intermunicipais.

Um último problema que se levanta e importa resolver é o de saber se a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra pode, diante do regime próprio destas entidades e dos seus próprios estatutos, dedicar-se à exploração de um estabelecimento de ensino superior.

Perante a Lei n.º 75/2013, de 10 de setembro, a resposta tenderia a ser negativa.

Ali se consagram as seguintes atribuições das comunidades intermunicipais:

⁷⁷ *Introdução ao Estudo do Direito*, Imprensa da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/Ed. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2021, p. 276. Considerando que tais elementos possuem uma função auxiliar, v. JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito: Introdução e Teoria Geral*, 13.ª ed., Ed. Almedina, Coimbra, 2005, p. 412 e seguinte. Referindo-se aos precedentes internos e sua influência «na criação e conteúdo da lei interpretada», v. MARCELO REBELO DE SOUSA/ SOFIA GALVÃO, *Introdução ao Estudo do Direito*, 5.ª ed., Ed. Lex, Lisboa, 2000, p. 66 e seguinte.

«Artigo 81.º

(Atribuições das comunidades intermunicipais)

1 — As comunidades intermunicipais destinam-se à prossecução dos seguintes fins públicos:

- a) Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;
- b) Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal;
- c) Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN;
- d) Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal.

2 — Cabe às comunidades intermunicipais assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas:

- a) Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos;
- b) Rede de equipamentos de saúde;
- c) Rede educativa e de formação profissional;
- d) Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais;
- e) Segurança e proteção civil;
- f) Mobilidade e transportes;
- g) Redes de equipamentos públicos;
- h) Promoção do desenvolvimento económico, social e cultural;
- i) Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

3 — Cabe às comunidades intermunicipais exercer as atribuições transferidas pela administração estadual e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram, nos termos da presente lei.

4 — Cabe às comunidades intermunicipais designar os representantes das autarquias locais em entidades públicas e entidades empresariais sempre que a representação tenha natureza intermunicipal».

A menção feita no n.º 2, alínea c), à rede educativa é insuficiente para justificar a prestação de serviços de ensino superior através de um estabelecimento.

Os Estatutos da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, de resto, em coerência com o artigo 81.º da Lei n.º 75/2013, de 10 de setembro, que vimos

de transcrever, nada preveem em matéria de ensino superior, tão-pouco acerca do Instituto Superior Miguel Torga.

Contudo, a Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, ao estabelecer a vocação das comunidades intermunicipais para serem entidades recetoras das universalidades jurídicas sob domínio das assembleias distritais (cf. artigo 3.º, n.º 1 e n.º 2), não abriu mão da indivisibilidade da transmissão e da receção, pois, segundo se dispõe no artigo 3.º, n.º 3, a deliberação da assembleia distrital «apenas é válida e eficaz se for afeta a totalidade do conteúdo da respetiva universalidade e as entidades recetoras aceitarem expressamente».

Apenas «excecional e fundamentadamente», podiam as assembleias distritais, em devido tempo, deliberar que certos bens ou ativos específicos fossem transferidos para entidade recetora diferente da que recebe a universalidade (cf. artigo 3.º, n.º 2), desde que entre as referidas no artigo 3.º, n.º 1.

Se a transmissão tiver sido determinada pelo Governo, como sucedeu com a universalidade da Assembleia Distrital de Coimbra, a indivisibilidade não conhece exceções, sendo que, para efeitos da Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, «constituem uma universalidade jurídica indivisível [...] as situações jurídicas patrimoniais ativas e passivas, materiais e imateriais de que as assembleias distritais são titulares e os vínculos jurídico-laborais em que as mesmas são a entidade empregadora» (cf. n.º 1 do artigo 1.º).

Quer isto dizer que, por efeito da aplicação da Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, às comunidades intermunicipais foram transmitidos bens e situações jurídicas que delas reclamam tarefas administrativas eventualmente alheias às respetivas atribuições. Tarefas, porém, de que não podem abdicar, atendendo ao caráter indivisível da universalidade.

A indivisibilidade vem, assim, reforçar uma aplicação diferenciada, à Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, dos requisitos a que deveria satisfazer em ordem ao cumprimento do artigo 183.º, n.º 3, do RJIES.

Posto que a Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, menciona, especificamente, o caso dos *estabelecimentos de ensino* que se encontrassem no património das assembleias distritais, independentemente de o ensino superior se encontrar ou não entre as atribuições das comunidades intermunicipais, abriu-se uma *derrogação*.

As comunidades intermunicipais não podem criar escolas superiores, mas podem e devem administrar aquelas que receberam das assembleias distritais, no seio das denominadas universalidades jurídicas indivisíveis.

VIII — Das conclusões.

Tudo visto, em resposta às questões especificadas no pedido de parecer, este Corpo Consultivo encontra-se habilitado a formular as seguintes conclusões:

- 1.^a — A Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra encontra-se investida na titularidade do Instituto Superior Miguel Torga, enquanto parcela da universalidade jurídica indivisível recebida da Assembleia Distrital de Coimbra, por efeito do despacho do Secretário de Estado da Administração Local n.º 3778/2015, de 18 de março, em cumprimento da Lei n.º 36/2014, de 26 de junho.
- 2.^a — Sem extinguir as assembleias distritais — dotadas de consagração constitucional (cf. artigo 291.º, n.º 2 da Constituição) — a referida lei, não apenas as privou, quase por completo, de poderes, como também estabeleceu um procedimento com vista a que o património e demais situações jurídicas, ativas e passivas, sobre bens materiais ou imateriais, de cada uma, fossem cedidas a municípios do distrito, a entidades intermunicipais ou a associações municipais de fins específicos.
- 3.^a — Mais determinou, no artigo 2.º, n.º 3, que as instituições de ensino pertencentes às assembleias distritais fossem, obrigatoriamente, compreendidas nas universalidades a transferir e sujeitas à indivisibilidade, motivo por que a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra deve ser plenamente considerada instituidora do referido estabelecimento de ensino superior.
- 4.^a — Apesar de constituída por contrato civil, a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra é uma pessoa coletiva pública, uma vez que os demais elementos indiciários (v.g. fins, atribuições, organização e poderes dos órgãos) concorrem, de modo unívoco, para tal qualificação jurídica, mormente o artigo 63.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, de 10 de setembro, ao definir as entidades intermunicipais como associações públicas.
- 5.^a — Pelo contrário, o Instituto Superior Miguel Torga é de natureza particular, pois remonta à Escola Normal Social 'A Saúde', instituída em Coimbra, pela Junta Provincial da Beira Litoral, e, depois, autorizada pelo Ministério da Educação Nacional, de

harmonia com o § único do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 30 135, de 9 de dezembro de 1939, tendo, mais tarde, vindo a transitar para a Junta Distrital de Coimbra, uma vez extintas as juntas provinciais, pelo Decreto-Lei n.º 42 536, de 28 de setembro de 1959.

- 6.^a — Às pessoas coletivas públicas não estaduais era permitida a criação de escolas, as quais, sem exceção, fariam parte do ensino particular, em conformidade, primeiro, com os artigos 8.º e 57.º do Estatuto do Ensino Particular, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23 447, de 5 de janeiro de 1934, depois, com o artigo 3.º, n.º 2, do Estatuto do Ensino Particular, aprovado pelo Decreto n.º 37 545, de 8 de setembro de 1949, e, mais tarde, com o artigo 2.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto, o qual aprovou o primeiro Estatuto do Ensino *Superior* Particular e Cooperativo, concretizando o termo final da reserva, quase absoluta, que o Estado mantinha sobre o ensino superior.
- 7.^a — A qualificação de um estabelecimento como pertencente ao ensino particular não pretendia assinalar a natureza privada da pessoa coletiva ou singular que o criou ou que, em determinado tempo, o possuísse, mas, antes, situar tal escola à margem da rede de escolas oficiais, segundo a dualidade entre *ensino particular* e *ensino oficial* que os artigos 42.º e seguintes da Constituição Política de 1933 consignavam e que perdurou, no ensino superior, mesmo após a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro).
- 8.^a — O reconhecimento de interesse público do, então, designado Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra teve lugar sob o Decreto-Lei n.º 271/89, de 19 de agosto, através da Portaria n.º 15/90, de 9 de janeiro, a um tempo em que o estabelecimento de ensino, por efeito da Lei n.º 77/79, de 25 de outubro, já transitara da antiga Junta Distrital para a Assembleia Distrital de Coimbra.
- 9.^a — Seria o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro, a deixar de prever, pela primeira vez, a instituição de estabelecimentos particulares de ensino superior por pessoas coletivas públicas, mas em nada comprometendo aqueles que funcionassem sob propriedade das assembleias distritais, desde que se encontrassem devidamente reconhecidos.
- 10.^a — Tanto assim que, ao seu abrigo, o Instituto Superior de Serviço Social de Coimbra viu serem autorizados novos cursos

— de licenciatura e de mestrado — além de, a pedido da Assembleia Distrital de Coimbra, reconhecida como sua legítima instituidora, ter visto alterada a denominação para Instituto Superior Miguel Torga, através do Decreto-Lei n.º 12/98, de 24 de janeiro.

- 11.^a** — De modo implícito, este decreto-lei confirmou o entendimento de que a natureza jurídica pública, mas não estadual, da entidade instituidora, não prejudicava a permanência do Instituto Superior Miguel Torga no ensino superior privado.
- 12.^a** — Com a entrada em vigor do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, constante da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, não sobreveio motivo dirimente algum para alterar a situação do Instituto Superior Miguel Torga, pelo que a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra — sua atual proprietária e instituidora — não está obrigada a renunciar à orientação do projeto educativo, nem a encontrar uma entidade particular ou cooperativa que adquira o estabelecimento.
- 13.^a** — Com efeito, o artigo 183.º, n.º 3, do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, embora determine a adaptação das entidades instituidoras aos novos requisitos, não o exige de modo indiscriminado e pressupõe a permanência de tais sujeitos com a natureza jurídica que tivessem.
- 14.^a** — É certo que os requisitos enunciados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º não permitem a criação de estabelecimentos particulares ou cooperativos de ensino superior por pessoas coletivas públicas, a menos que estas sejam de natureza cultural ou social, não possuam fins lucrativos e incluam, entre as suas atribuições, o ensino superior, o que não é o caso da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra.
- 15.^a** — É certo, de igual modo, que apenas cooperativas, fundações e associações privadas (n.º 1) — ou, mediante condições muito estritas, sociedades anónimas ou por quotas (n.º 2) — podem criar estabelecimentos de ensino superior privados.
- 16.^a** — Contudo, os requisitos atinentes à criação não exigem adaptação por parte das instituidoras públicas que já o fossem, pois a sua aplicação tem como pressuposto a instituição de novos estabelecimentos de ensino superior particular ou cooperativo, o que se torna mais claro a partir da comparação

com outros requisitos que incidem sobre as entidades instituidoras, em geral, compreendendo as que já o fossem com relação a escolas superiores reconhecidas anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro.

- 17.^a** — A Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, como proprietária do Instituto Superior Miguel Torga, está obrigada, isso sim, a introduzir adaptações aos estatutos do estabelecimento, e, ela própria, a demonstrar que satisfaz aos pertinentes requisitos, designadamente, os que são enunciados pelo artigo 30.º, pelo artigo 32.º, n.º 4, e pelos artigos 138.º e seguintes, do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.
- 18.^a** — A presença de um estabelecimento particular de ensino superior no património da Assembleia Distrital de Coimbra e, posteriormente, da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, deve-se, pois, às razões históricas já identificadas, cujo contributo para a interpretação do artigo 183.º, n.º 3, do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, não deve ser subestimado.
- 19.^a** — No elemento histórico da interpretação pesam os trabalhos preparatórios, pesa a intenção reguladora do legislador, mas devem pesar também as normas e princípios jurídicos que, ao longo dos tempos, disciplinaram o mesmo instituto jurídico, como sucede com a antiga distinção entre *ensino oficial* e *ensino particular*, que se manteve, ao nível do ensino superior, até ao Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro, e que explica a razão por que um estabelecimento de ensino superior possuído por uma assembleia distrital não faz parte do ensino público.
- 20.^a** — Acresce que o carácter indivisível da universalidade recebida da Assembleia Distrital de Coimbra pela Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (cf. artigo 2.º da Lei n.º 36/2014, de 26 de junho) sairia comprometido pela obrigação de esta alienar o Instituto Superior Miguel Torga a um instituidor particular ou cooperativo.
- 21.^a** — Por seu turno, o artigo 7.º da Lei n.º 36/2014, de 26 de junho, introduz uma derrogação às normas que consignam as atribuições das comunidades intermunicipais, ao assumir-se como «título bastante para a transferência da titularidade de todas as posições jurídicas pertencentes às assembleias distritais», incluindo as situações jurídicas assentes em «alvarás e licenças».

22.^a — Motivo por que, embora a prestação de ensino superior não se encontre entre as atribuições das comunidades intermunicipais, nem tão-pouco nas atribuições dos municípios, a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra acha-se habilitada — e até vinculada — a prosseguir, como instituidora, a missão que lhe foi atribuída, a título de recetora do Instituto Superior Miguel Torga, pelo referido despacho do Secretário de Estado da Administração Local, de 18 de março de 2015, pois tal estabelecimento de ensino é uma parcela indissociável da universalidade oriunda da Assembleia Distrital de Coimbra.