

A sua natureza comum, subordinada, privilegiada ou garantida, e, neste último caso, os bens ou direitos objecto da garantia e respectivos dados de identificação registral, se aplicável;

A existência de eventuais garantias pessoais, com identificação dos garantidores;

A taxa de juros moratórios aplicável.

É designado o dia 25-02-2009, pelas 14:00 horas, para a realização da reunião de assembleia de credores de apreciação do relatório, podendo fazer-se representar por mandatário com poderes especiais para o efeito.

É facultada a participação de até três elementos da Comissão de Trabalhadores ou, na falta desta, de até três representantes dos trabalhadores por estes designados (n.º 6 do artigo 72.º do CIRE).

Da presente sentença pode ser interposto recurso, no prazo de 15 dias (artigo 42.º do CIRE), e ou deduzidos embargos, no prazo de 5 dias (artigos 40.º e 42.º do CIRE).

Com a petição de embargos, devem ser oferecidos todos os meios de prova de que o embargante disponha, ficando obrigado a apresentar as testemunhas arroladas, cujo número não pode exceder os limites previstos no artigo 789.º do Código de Processo Civil [alínea c) do n.º 2 do artigo 24.º do CIRE].

Ficam ainda advertidos que os prazos para recurso, embargos e reclamação de créditos só começam a correr finda a dilação e que esta se conta da publicação do anúncio.

Os prazos são contínuos, não se suspendendo durante as férias judiciais (n.º 1 do artigo 9.º do CIRE).

Terminando o prazo em dia que os tribunais estiverem encerrados, transfere-se o seu termo para o primeiro dia útil seguinte.

#### Informação — Plano de Insolvência

Pode ser aprovado Plano de Insolvência, com vista ao pagamento dos créditos sobre a insolvência, a liquidação da massa e a sua repartição pelos titulares daqueles créditos e pelo devedor (artigo 192.º do CIRE).

Podem apresentar proposta de Plano de Insolvência o administrador da insolvência, o devedor, qualquer pessoa responsável pelas dívidas da insolvência ou qualquer credor ou grupo de credores que representem um quinto do total dos créditos não subordinados reconhecidos na sentença de graduação de créditos ou, na falta desta, na estimativa do Sr. Juiz (artigo 193.º do CIRE).

15 de Dezembro de 2008. — O Juiz de Direito, *Pedro Ribeiro*. — O Oficial de Justiça, *Fernanda Sequeira*.

301093616

### CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

#### Despacho (extracto) n.º 421/2009

Por despacho proferido em 17 de Dezembro de 2008 pelo Vice-Presidente deste Conselho Superior da Magistratura:

Dr. João José Martins de Sousa, Juiz Desembargador, servindo em comissão de serviço ordinária como inspetor judicial — prorrogada, a mesma comissão até à data da publicação de deliberação do Plenário do Conselho Superior da Magistratura que nomeie novo Inspetor para a respectiva área.

17 de Dezembro de 2008. — A Juíza-Secretária, *Maria João de Sousa e Faro*.

#### Despacho (extracto) n.º 422/2009

Por despacho do Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, de 18 de Dezembro de 2008, no uso de competência delegada:

Dr. Victor Manuel Cerdeira Cravo, Juiz de Direito do Tribunal do Trabalho de Vila Real, desligado do serviço para efeitos de aposentação/jubilamento.

19 de Dezembro de 2008. — A Juíza-Secretária, *Maria João Sousa e Faro*.

### MINISTÉRIO PÚBLICO

#### Procuradoria-Geral da República

#### Parecer n.º 63/2008

**Protocolo de colaboração — Tratamento de toxicodependente — Gabinete de Apoio — Equipa de rua — Apoio financeiro público — Contrato administrativo — Denúncia de contrato — Despesas efectuadas após a extinção do contrato — Secretário de Estado — Delegação de poderes — Princípio da imparcialidade — Suspeição — Avocação.**

Senhor Secretário de Estado da Saúde,  
Excelência:

1

Dignou-se Vossa Excelência solicitar a emissão de parecer do Conselho Consultivo, tendo por base os seguintes factos <sup>(1)</sup>:

«1) Em 10 de Julho de 2002, foi celebrado um Protocolo entre a Câmara Municipal do Porto e o Ministério da Saúde, nos termos do qual as partes se comprometiam mutuamente nas intervenções que visassem a exclusão social na cidade do Porto, nomeadamente em acções dirigidas à promoção da saúde pública (cf. anexo 1).

2) Nesse âmbito, o Ministério da Saúde comprometeu-se a encontrar resposta para os tratamentos considerados necessários nas várias estruturas do Serviço Nacional de Saúde (SNS), através de acordos/protocolos parcelares a celebrar com diferentes instituições do Ministério.

3) Na sequência desse compromisso, foi celebrado um Protocolo de Colaboração, em 2 de Agosto de 2002, entre a Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã, hoje Fundação para o Desenvolvimento Social do Porto (Fundação), o Centro Hospitalar Conde de Ferreira (Centro Hospitalar) e o então designado Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência (SPTT), hoje Instituto da Droga e da Toxicodependência, IP (IDT) — (cf. anexo 2).

4) Este Protocolo de Colaboração atribuía ao SPTT/IDT a responsabilidade financeira genérica com todos os encargos relacionados com a execução dos serviços prestados a toxicodependentes, nos termos das disposições legais aplicáveis.

5) Todavia, o apoio financeiro específico para as actividades a desenvolver pelas “Equipas de Rua”, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de Junho, e das Portarias n.ºs 1114/2001 e 1115/2001, de 20 de Setembro, deveria ser objecto de acordo de cooperação autónomo a celebrar entre a Fundação e o SPTT/IDT, o qual nunca chegou a ser formalizado.

6) À luz do ponto 5. do Protocolo de Colaboração, o prazo de vigência do mesmo era de 2 anos, prorrogável tacitamente por períodos anuais, podendo ser denunciado por qualquer uma das partes a todo o tempo, mediante comunicação, por escrito, às outras partes, com uma antecedência mínima de 3 meses.

7) Em 14 de Novembro de 2003, a Fundação e o IDT assinaram uma Adenda ao Protocolo de colaboração, nos termos da qual se realizou a transição, a título temporário, da gestão do Gabinete de Apoio a Toxicodependentes — Casa de Vila Nova, para a Fundação (cf. anexo 3).

8) A Cláusula Terceira da Adenda atribuía ao IDT a responsabilidade pelos encargos financeiros com a gestão daquele Gabinete, nos termos e condições a definir em regime jurídico próprio.

9) Posteriormente, na reunião do Conselho de administração do IDT, de 24 de Julho de 2006, foi aprovada a Proposta n.º 19/2006/DTRDR/NRD, de 18 de Julho de 2006, que visava a rescisão do Protocolo de Colaboração e, naturalmente, da respectiva Adenda, por se entender que os mesmos “não se encontram, por um lado, ajustados à nova realidade jurídico-normativa e, por outro, deveriam reflectir as novas linhas orientadoras vertidas no Plano de Acção do IDT, particularmente, a centralidade no cidadão, a melhoria dos mecanismos de certificação da qualidade e a lógica de uma abordagem integrada”. Razão pela qual, em simultâneo com a rescisão do Protocolo e da respectiva adenda, se aprovou “a preparação de um novo Acordo/Protocolo adaptado às circunstâncias do actual enquadramento” (cf. anexo 4).

10) No cumprimento das regras constantes do ponto 5. do Protocolo de Colaboração, já referidas, o Conselho de administração do IDT notificou a Presidente da Fundação da sua decisão de rescisão, por

ofício datado de 31 de Julho de 2006, a produzir efeitos a partir do dia 15 de Novembro de 2006 (cf. anexo 5).

11) Não obstante essa rescisão formal e validamente notificada, veio a Senhora Administradora Executiva da Fundação, por ofícios com data de 28 de Novembro de 2007 e de 15 de Janeiro de 2008, apresentar para pagamento, junto do IDT, documentos de despesa, respectivamente, do Gabinete de Apoio a Toxicodependentes — Casa de Vila Nova, referente ao período entre 15 de Novembro de 2006 e 31 de Julho de 2007, no valor de € 147.042,90 e da estrutura “Equipas de Rua”, referente ao período entre 15 de Novembro de 2006 e 30 de Setembro de 2007, no valor de € 386.020,25 (cf. anexos 6 e 7).

12) “Não existindo qualquer suporte contratual para o pagamento destas despesas [...], e tendo sido clara a deliberação de 24.07.2006, do Conselho Directivo quanto à rescisão do protocolo, cumprindo o prazo estipulado no próprio”, veio o IDT, por ofício datado de 27 de Março de 2008, solicitar-me orientações quanto aos procedimentos a adoptar relativamente às despesas apresentadas para pagamento pela Fundação (cf. anexo 8).

13) Consultado o apoio jurídico do meu Gabinete, confirmou-se o entendimento de que o IDT deixou de ser responsável pelo pagamento de quaisquer despesas da estrutura “Equipas de Rua” e da gestão do Gabinete de Apoio a Toxicodependentes — Casa Vila Nova, a partir do dia 15 de Novembro de 2006, ou seja, a partir do momento em que o Protocolo de Colaboração cessou integralmente os seus efeitos (cf. anexo 9).

14) Concluindo-se, assim, pela inexistência de base legal ou contratual que justifique esse pagamento e, conseqüentemente, pela impossibilidade de eu o autorizar.

15) Apesar de enquanto Secretário de Estado da Saúde ter competências delegadas relativamente ao IDT, considero que o exercício anterior de funções autárquicas (vereador sem pelouro) na Câmara Municipal do Porto, no período entre 2005 e 2008, no âmbito das quais tomei posições públicas sobre este assunto, pode consubstanciar uma situação de impedimento relativamente à tomada de uma decisão final sobre a autorização do pagamento das despesas em causa.»

É neste quadro factual que Vossa Excelência formula as questões que pretende ver apreciadas pelo Conselho Consultivo, a saber:

«a) A possibilidade de, do ponto de vista legal, o IDT proceder ao pagamento das despesas em apreço;

b) A existência de algum impedimento legal que obste a que eu tome uma decisão final sobre esta questão, em virtude de ter exercido funções como vereador sem pelouro na Câmara Municipal do Porto entre 2005 e 2008.»

Cumprir emitir parecer.

2

No desenvolvimento dos dados referidos, importa conhecer alguns dos anexos para que remete o ofício transcrito.

2.1 — O Protocolo celebrado a 10 de Julho de 2002 entre a Câmara Municipal do Porto e o Ministério da Saúde, nos termos do qual as partes se comprometiam mutuamente nas intervenções que visassem a exclusão social na cidade do Porto, fazia depender a concretização do compromisso da celebração de instrumentos de contratualização de parcerias específicas, a elaborar no âmbito do quadro legal vigente (n.º 4 do Protocolo).

2.2 — Na sequência desse Protocolo, a 2 de Agosto de 2002, foi celebrado, entre a Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã (instituída pela Câmara Municipal do Porto), o Centro Hospitalar Conde de Ferreira (da Santa Casa da Misericórdia do Porto) e o Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência (SPTT), um Protocolo de Colaboração, assente, designadamente, na circunstância de «que a Câmara Municipal do Porto, através da Fundação, estabeleceu como seu objectivo primordial a reabilitação social da cidade mediante o combate a todas as formas de manifestação dos fenómenos de exclusão», na necessidade de «empreender vastas acções de intervenção social visando a diminuição de zonas urbanas de exclusão, o decréscimo do número dos que estão colocados à margem da sociedade, incluindo os “arrumadores”, os “sem abrigo”, os toxicodependentes, os delinquentes e todos os outros que se encontram privados das condições de liberdade, dignidade e qualidade de vida a que todos os cidadãos devem ter direito» e ainda no facto de «que é através do SPTT que os apoios do Estado ao tratamento de toxicodependentes, que visam a participação nos custos a suportar pelos utentes nos processos de tratamento que se desenvolvam em unidades privadas de saúde, estabelecendo convenções com essas mesmas entidades e competindo ainda ao SPTT a avaliação sistemática dos serviços prestados e a fiscalização do integral cumprimento das convenções».

As disposições sobressalientes do protocolo são as seguintes.

Sobre o âmbito da colaboração, regia o n.º 1:

«1.1 — A Fundação, o Centro Hospitalar Conde de Ferreira e o SPTT comprometem-se a prestar mútua colaboração na redução de riscos, encaminhamento para tratamento e reinserção social de toxicodependentes da cidade do Porto, especialmente daqueles que são abrangidos pelos programas de intervenção da Câmara Municipal do Porto, objecto deste protocolo;

1.2 — De acordo com o espírito de colaboração entre a Câmara Municipal do Porto e o Ministério da Saúde, manifestado no protocolo celebrado entre as duas entidades e no contexto da futura fusão do SPTT com o IPDT (Instituto Português da Droga e da Toxicodependência), e tendo em conta que tem sido defendida uma cada vez maior aproximação da área do tratamento e da redução de risco, o SPTT e a Fundação comprometem-se a celebrar um acordo de cooperação visando o apoio financeiro para as actividades a desenvolver pelas “Equipas de Rua” de acordo com o Dec.-Lei n.º 181/2001, de 21 de Junho e as portarias 1114/2001 e 1115/2001 de 20 de Setembro;

1.3 — O SPTT e a Fundação estabelecem pelo presente instrumento, uma convenção para apoio financeiro ao tratamento de toxicodependentes nos “Centros de Dia”, que esta constituiu desde Julho de 2002, ou venha a constituir, de acordo com os Dec.-Lei n.º 16/99, de 25 de Janeiro e Dec.-Lei n.º 72/99 de 15 de Março;

1.4 — O SPTT, pelo presente instrumento, celebra uma convenção com a Clínica de Desabitação do Centro Hospitalar Conde de Ferreira, da Santa Casa da Misericórdia do Porto, para efeitos de disponibilização de vinte camas, de acordo com todos os preceitos normativos aplicáveis;

1.5 — Compete à Fundação o encaminhamento dos toxicodependentes para tratamento em Centro de Dia ou Clínica de Desabitação referidos neste protocolo;

1.6 — A Fundação e o CHCF, nas suas intervenções resultantes do programa de combate à exclusão social promovido pela Câmara Municipal do Porto, e no âmbito específico do presente protocolo, comprometem-se expressamente a aceitar para tratamento [...] toxicodependentes que se encontrem em cumprimento de medidas tutelares, de penas substitutivas de prisão, bem como em tratamento ou internamento impostos em processo penal, liberdade condicional, ou de outras medidas flexibilizadoras da pena de prisão, de acordo com a filosofia do programa e com os princípios e preceitos legais aplicáveis.»

A Fundação e o CHCF comprometem-se a remeter ao SPTT um conjunto de dados estatísticos e informações, para efeitos de acompanhamento, auditoria e fiscalização (n.º 2).

O n.º 3 dispunha sobre encargos com serviços prestados:

«3.1 — Todos os encargos com a execução dos serviços prestados a toxicodependentes, no âmbito do presente protocolo serão suportados nos seguintes termos:

3.1.1 — Pelo SPTT, no contexto da sua futura fusão com o IPDT (Instituto Português da Droga e da Toxicodependência), no espírito do presente protocolo e de acordo com as disposições legais aplicáveis.»

O n.º 4 previa a possibilidade de alargamento do âmbito da colaboração a outras áreas de interesse mútuo, mediante a celebração «de protocolo específico em aditamento ao presente protocolo».

A vigência do protocolo estava regulada no n.º 5:

«5.1 — O presente protocolo vigora pelo período de 2 anos, podendo ser tacitamente prorrogado por períodos anuais.

5.2 — A denúncia do presente protocolo, por qualquer dos outorgantes, pode ocorrer a todo o tempo desde que seja comunicado, por escrito, às outras partes com a antecedência mínima de 3 meses.»

2.3 — A 14 de Novembro de 2003, entre o Instituto da Droga e da Toxicodependência (IDT) e a Fundação para o Desenvolvimento Social do Porto (FDSP ou Fundação), foi outorgada uma Adenda ao Protocolo de Colaboração de 2 de Agosto de 2002, «fazendo parte integrante do mesmo».

A cláusula primeira estipula que, com a Adenda, «visa-se garantir temporariamente a transição na gestão do Gabinete de Apoio a Toxicodependentes — Casa de Vila Nova, o qual ficará a cargo da FDSP a partir da data de outorga da mesma, garantindo-se assim a continuidade na prestação de serviços a toxicodependentes sem rede de apoio sócio-familiar em diferentes patamares de integração no sistema de reinserção».

A cláusula segunda dispõe que, através da gestão do Gabinete de Apoio a Toxicodependentes — Casa de Vila Nova, a FDSP obriga-se a dar cumprimento ao previsto no Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de Junho.

As cláusulas imediatas versam sobre financiamento e avaliação: o «apoio financeiro a cargo do IDT será processado nos termos e condições a definir em regime jurídico próprio» (cláusula terceira); a FDSP «fica sujeita a auditorias técnicas ordenadas pelo IDT, bem como os financiamentos a conceder ficam sujeitos ao acompanhamento e controlo da sua utilização em conformidade com os termos e condições a definir em regime jurídico próprio» (cláusula quarta); o IDT poderá «proceder a uma avaliação do impacto social da actividade desenvolvida pela FDSP, tendo em vista a eventual necessidade de revisão, alteração ou denúncia do protocolo, devendo neste último caso, ser respeitado o prazo estatuído no ponto 5.2. do referido protocolo» (cláusula quinta, n.º 1).

## 3

Convém introduzir uma referência identificativa das entidades a que se aludiu.

3.1 — O Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência (SPTT) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 83/90, de 14 de Março, e a sua orgânica constava do Decreto-Lei n.º 43/94, de 17 de Fevereiro. Competia-lhe planear, executar e avaliar programas de prevenção e tratamento no âmbito da toxicodependência, em colaboração com as entidades públicas e privadas a actuar neste domínio, podendo com elas celebrar os protocolos ou acordos de colaboração que se mostrassem necessários (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 83/90).

O Instituto Português da Droga e da Toxicodependência (IPDT) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 31/99, de 5 de Fevereiro. Tinha como fins recolher, tratar e divulgar dados e informações relativos ao consumo e ao tráfico ilícitos de drogas, bem como promover junto dos jovens e da população em geral a prevenção do consumo de drogas (artigo 2.º).

O Instituto da Droga e da Toxicodependência (IDT) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 269-A/2002, de 29 de Novembro, em resultado da fusão do SPTT e do IPDT (artigo 1.º, n.º 1). Sucedeu na titularidade de todos os direitos, obrigações e competências do SPTT e do IPDT, devendo entender-se como feitas ao IDT as referências antes feitas ao SPTT e ao IPDT (artigo 2.º do mesmo diploma).

O Decreto-Lei n.º 269-A/2002 aprovou os Estatutos do IDT, entidade que tinha, entre outras atribuições, a de promover, planear, coordenar, executar e avaliar programas de prevenção, de tratamento, de redução de danos e de reinserção social no âmbito da toxicodependência, através da intervenção na comunidade por si e em colaboração com entidades públicas e privadas que actuem neste domínio e a de promover, coordenar, apoiar e avaliar as iniciativas de entidades públicas e privadas no domínio da prevenção do consumo de droga e da toxicodependência [artigo 5.º, alíneas b) e c), dos Estatutos].

Presentemente, com o Decreto-Lei n.º 221/2007, de 29 de Março, que aprovou a respectiva orgânica, o IDT passou a designar-se Instituto da Droga e da Toxicodependência, I. P. (IDT, I. P.).

O IDT, I. P., é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e património próprio (artigo 1.º).

Tem por missão promover a redução do consumo de drogas lícitas e ilícitas, bem como a diminuição das toxicodependências (artigo 3.º, n.º 1). De entre as suas atribuições, explicitadas no n.º 2 do mesmo artigo, destacamos as de apoiar o membro do Governo responsável pela área da saúde na definição da estratégia nacional e das políticas de luta contra a droga, o álcool e as toxicodependências e na sua avaliação [alínea a)]; planear, coordenar, executar e promover a avaliação de programas de prevenção, de tratamento, de redução de riscos, de minimização de danos e de reinserção social [alínea b)]; apoiar acções para potenciar a dissuasão dos consumos de substâncias psicoactivas [alínea c)]; licenciar as unidades de prestação de cuidados de saúde na área das toxicodependências, nos sectores social e privado, definindo os respectivos requisitos técnico-terapêuticos, e acompanhar o seu funcionamento e cumprimento [alínea d)].

O IDT, I. P., pode celebrar acordos ou convenções, nas áreas da prevenção, da redução de riscos e minimização de danos, do tratamento e da reinserção de toxicodependentes e alcoólicos, com as entidades públicas ou privadas que se encontrem licenciadas ou autorizadas a funcionar (artigo 3.º, n.º 6).

3.2 — A Fundação para o Desenvolvimento Social do Porto, antes Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã e agora Fundação Porto Social (doravante Fundação), foi instituída pela Câmara Municipal do Porto por escritura pública de 10 de Março de 1995. É uma instituição de direito privado sem fins lucrativos e, no quadro da estrutura da Câmara «assume-se como o instrumento municipal com competências delegadas para intervenção directa ou indirecta em matéria de acção social» (2).

3.3 — O Centro Hospitalar Conde de Ferreira é um estabelecimento pertencente à Santa Casa da Misericórdia do Porto (3), vocacionado para a área da psiquiatria e saúde mental, com prestação de apoio ao tratamento da toxicodependência.

## 4

Vejamus qual o regime jurídico vigente na data em que foram celebrados e executados o Protocolo de Colaboração e a Adenda.

O Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de Junho, invocado em qualquer dos instrumentos, tem por objecto a criação de programas e de estruturas sócio-sanitárias destinadas à sensibilização e ao encaminhamento para tratamento de toxicodependentes, bem como à prevenção e redução de atitudes ou comportamentos de risco acrescido e minimização de danos individuais e sociais provocados pela toxicodependência (artigo 1.º).

Apesar de reconhecer que «a prioridade continua a ser a aposta na prevenção a todos os níveis», o diploma assenta no «reconhecimento da importância de se desenvolverem programas e medidas que contribuam para a redução de riscos e a minimização de danos do consumo de drogas» e, sem desistir do tratamento dos toxicodependentes, na estruturação de «um novo tipo de intervenção, que seja complementar das estratégias de prevenção primária, de tratamento e de reinserção».

Os programas e estruturas sócio-sanitárias regulados têm «por base o desejo último de potenciar o tratamento, mediante a procura de uma maior aproximação entre os potenciais utentes dessas estruturas e os vários serviços de tratamento». E uma vez que alguns deles têm já uma ampla base de experimentação, trata-se «agora de promover o seu enquadramento normativo e integração num sistema global e coerente, clarificando os termos e as bases em que os agentes podem desenvolver a sua actividade, subordinados a avaliação e controlo sistemáticos e tendo como objectivos nucleares a protecção da saúde pública e da saúde individual, em estreita correlação com a clara intenção de sensibilização e encaminhamento para o tratamento».

Todos os instrumentos têm subjacente «a atribuição às autarquias locais e entidades particulares de um papel mais activo, num envolvimento de parcerias e de cooperação que se considera vantajoso, responsabilizante e capaz de tocar mais de perto os destinatários finais» (4).

Inserido em capítulo sobre disposições gerais, o artigo 2.º (deveres do Estado) dispõe no n.º 1 que, com vista «à protecção da saúde pública e da saúde dos consumidores de drogas e no respeito das obrigações internacionais, ao Estado incumbe o dever de tornar gradualmente acessíveis a todos os consumidores de drogas com atitudes ou comportamentos de risco acrescido os programas e estruturas previstas no presente diploma que se revelem prioritários em cada circunstância concreta».

O artigo 3.º enuncia esses programas e estruturas sócio-sanitárias, cumprindo destacar, porque implicados na consulta, os gabinetes de apoio a toxicodependentes sem enquadramento sócio-familiar e as equipas de rua [alíneas a) e h)], regulados, respectivamente, nos capítulos II (artigos 6.º a 13.º) e IX (artigos 58.º a 64.º) do Decreto-Lei n.º 183/2001 (5).

Em linhas gerais, é a seguinte a regulação de cada um destes dois instrumentos.

Os gabinetes de apoio a toxicodependentes sem enquadramento sócio-familiar são gabinetes de triagem, de apoio e de encaminhamento sócio-terapêutico e destinam-se a contribuir para o diagnóstico e melhoria das condições sócio-sanitárias de toxicodependentes marginalizados e excluídos e para o seu encaminhamento social e terapêutico (artigo 6.º).

São da iniciativa das câmaras municipais ou de entidades particulares cujas finalidades estatutárias incluem a promoção da saúde, cabendo-lhes igualmente a gestão (artigo 7.º, n.º 1); a autorização para a sua criação cabe agora ao IDT, I. P., ouvida a câmara municipal da área sobre a sua utilidade e conveniência, quando não for sua a iniciativa (artigo 7.º, n.º 2).

Segundo o artigo 8.º (funcionamento), os gabinetes de apoio fornecem serviços de higiene e alimentação mínimos, apoio psicológico e social, cuidados de enfermagem, despiste de doenças infecto-contagiosas, preservativos, utensílios para consumo endovenoso por troca de seringas de acordo com a lei e apoio médico e psiquiátrico, podendo também fornecer serviços de substituição opiácea de baixo limiar nos termos legais (n.º 1); devem funcionar vinte e quatro horas por dia, durante os sete dias da semana (n.º 2).

Têm acesso aos gabinetes de apoio todos os toxicodependentes (artigo 9.º, n.º 1).

Em disposição aplicável a outros programas, o artigo 13.º dispõe sobre avaliação: cabe ao IDT a avaliação do cumprimento pelos gabinetes de apoio dos respectivos objectivos, bem como a fiscalização contínua e permanente do cumprimento do disposto no presente diploma (n.º 1); devem ser facultados ao IDT todos os elementos por este requeridos relativos à gestão e funcionamento dos gabinetes de apoio (n.º 2); o IDT pode, a qualquer momento, determinar a suspensão do funcionamento ou encerramento dos gabinetes de apoio (n.º 3).

Passemos às equipas de rua.

De acordo com o artigo 58.º, destinam-se a promover a redução de riscos, intervindo no espaço público onde o consumo de drogas seja vivido como um problema social.

São da iniciativa, nomeadamente, do IDT, das câmaras municipais ou de entidades particulares cujas finalidades estatutárias incluem a

promoção da saúde, cabendo-lhes igualmente a gestão (artigo 59.º, n.º 1); a autorização para a criação e funcionamento das equipas de rua cabe ao IDT, ouvida a câmara municipal da área sobre a sua utilidade e conveniência, quando não for sua a iniciativa (artigo 59.º, n.º 2).

Sobre funcionamento rege o artigo 60.º: para a prossecução do objectivo previsto no número anterior, as equipas de rua podem divulgar utensílios e programas de redução de riscos, fornecer informação no âmbito das dependências, interagir com os consumidores face a situações de risco, promover o encaminhamento adequado das pessoas em situação de risco, intervir nos primeiros socorros face a situações de emergência ou de negligência e substituir seringas, de acordo com a lei.

É aplicável às equipas de rua o disposto no artigo 13.º, sobre avaliação (artigo 64.º).

Integrado no capítulo XI (e último), o artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 183/2001 remete para diploma próprio a regulação das condições de financiamento das estruturas e programas necessários para o cumprimento do n.º 1 do artigo 2.º

5

Ao abrigo do artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de Junho, foram editados diplomas regulamentares sobre a criação e funcionamento e sobre o financiamento das equipas de rua.

5.1 — A Portaria n.º 1114/2001, de 20 de Setembro, aprovou o Regulamento da Criação e Funcionamento das Equipas de Rua.

A luz deste diploma, a criação de equipas de rua dependia da autorização de uma comissão constituída por três elementos, sendo um deles representante do IPDT, que presidia (artigo 15.º). A concessão de autorização obedecia a critérios pré-determinados (artigo 16.º) e culminava um procedimento desencadeado pelo pedido de autorização e instruído e avaliado por técnicos do Instituto (artigos 13.º e 14.º).

A autorização tinha a validade de dois anos, podendo ser renovada por iguais períodos, e, bem assim, suspensa ou revogada em determinadas situações (artigos 11.º e 12.º).

O acompanhamento e avaliação da actividade das entidades promotoras era da responsabilidade do IPDT (artigo 17.º, tal como os anteriores, do Regulamento da Criação e Funcionamento das Equipas de Rua).

5.2 — A Portaria n.º 1115/2001, de 20 de Setembro, aprovou o Regulamento do Financiamento das Equipas de Rua.

Como o título indica, este Regulamento estabelecia as condições e o procedimento de financiamento público das entidades promotoras da criação e gestão das equipas de rua, previstas nos artigos 58.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de Junho (artigo 1.º).

O financiamento destinava-se a entidades privadas sem fins lucrativos, cujas finalidades estatutárias incluíssem a promoção da saúde e que preenchessem as condições discriminadas no artigo 2.º

Os financiamentos correspondiam a 80% — podendo excepcionalmente corresponder a 100% — das despesas elegíveis (artigo 3.º, n.º 1), considerando-se como tais as despesas que resultassem directamente da criação e funcionamento das equipas de rua, com excepção das resultantes de aquisição de imóveis ou trespasses (artigo 3.º, n.º 3).

O processo de candidatura estava regulado em capítulo próprio (artigos 9.º a 14.º).

O financiamento seria concedido através de concurso promovido pelo IPDT, aberto a todas as entidades que dele pretendessem beneficiar (artigo 9.º, n.º 1).

Todavia, o artigo 10.º previa casos excepcionais, em que os financiamentos podiam ser concedidos a todo o tempo, a requerimento das entidades interessadas, dependendo a satisfação dos pedidos da necessidade da existência de mais de uma equipa de rua no distrito respectivo e das disponibilidades orçamentais do IPDT.

Disposições específicas regulavam a apresentação da candidatura (artigo 11.º), a instrução (artigo 12.º), a decisão (artigo 13.º) e os critérios de selecção (artigo 14.º), sendo de realçar o papel desempenhado pelo Instituto em todo o processo.

Em matéria de acompanhamento, o artigo 15.º dispunha:

«Artigo 15.º

**Acompanhamento e fiscalização**

1 — Os financiamentos concedidos ficam sujeitos ao acompanhamento e fiscalização da sua utilização em conformidade com o projecto apresentado.

2 — O acompanhamento e fiscalização da utilização dos financiamentos são da responsabilidade do IPDT que, para o efeito, poderá recorrer a prestação de serviços externos.

3 — As entidades financiadas ficam sujeitas a auditorias técnicas e financeiras ordenadas pelo IPDT.

4 — .....  
 5 — .....  
 6 — .....

6

O quadro legal acabado de referir foi objecto de alterações, de que se destaca a edição do Decreto-Lei n.º 186/2006, de 12 de Setembro, e das Portarias n.ºs 748/2007 e 749/2007, de 25 de Junho, a primeira das quais revogou as Portarias n.ºs 1114/2001 e 1115/2001, de 20 de Setembro.

O Decreto-Lei n.º 186/2006, de 12 de Setembro, fixa o regime de atribuição de apoios financeiros pelo Estado, através dos serviços e organismos centrais do Ministério da Saúde e das administrações regionais de saúde, a pessoas colectivas privadas sem fins lucrativos (artigo 1.º).

Os apoios previstos visam promover o desenvolvimento de acções e projectos nos domínios da promoção da saúde, da prevenção e tratamento da doença, da reabilitação, da redução de danos e da reinserção, incluindo acções de formação e aquisições de bens e serviços necessários à respectiva execução (artigo 2.º, n.º 1).

O artigo 3.º prevê programas de apoio financeiro a projectos plurianuais, assentes em planos plurianuais, numa estratégia de médio ou longo prazo e programas de apoio a acções e projectos pontuais, com duração não superior a um ano (n.º 1); os regulamentos dos programas de apoio são aprovados por portaria do ministro responsável pela área da saúde (n.º 2) e devem estabelecer os prazos de apresentação de candidaturas, bem como os procedimentos da sua apreciação e selecção, as características essenciais dos contratos a celebrar, incluindo as obrigações de prestação de informação e os mecanismos de fiscalização, pelas entidades competentes para atribuição dos apoios, do cumprimento das obrigações assumidas pelos beneficiários (n.º 3); os apoios têm a natureza de apoio financeiro não reembolsável (n.º 4).

Nos termos do artigo 4.º, a atribuição dos apoios financeiros formaliza-se através da celebração de um contrato, na sequência de um procedimento de apreciação e selecção de candidaturas (n.º 1); o contrato é celebrado entre a entidade beneficiária do apoio e o serviço ou organismo competente para a respectiva atribuição e pagamento, dele devendo constar, obrigatoriamente, os direitos e obrigações das partes, bem como a previsão expressa de mecanismos eficazes de avaliação e acompanhamento permanente da respectiva execução (n.º 2); a decisão final relativa à atribuição dos apoios compete ao órgão dirigente máximo do serviço ou organismo competente (n.º 4).

O prazo máximo de vigência dos contratos é de quatro anos, no caso de programas de apoio a projectos plurianuais, e de um ano, no caso de programas de apoio a acções e projectos pontuais (artigo 5.º, n.ºs 1 e 2).

Sem prejuízo das obrigações resultantes dos contratos ou da lei, as entidades beneficiárias dos apoios ficam obrigadas a fornecer aos serviços ou organismos competentes todas as informações que lhes sejam solicitadas relativas à utilização dos apoios atribuídos, a respeitar os requisitos e condições que determinaram a atribuição do apoio financeiro e a comprovar o cumprimento das obrigações contratuais (artigo 7.º).

Os apoios financeiros previstos no Decreto-Lei n.º 186/2006 constituem encargo de cada organismo competente em razão da matéria, nomeadamente do Instituto da Droga e da Toxicod dependência (artigo 8.º, n.º 1).

7

Ainda no âmbito da definição do actual regime jurídico da matéria objecto de parecer, vejamos as Portarias n.ºs 748/2007 e 749/2007, de 25 de Junho

7.1 — A Portaria n.º 748/2007, de 25 de Junho, aprova o Regulamento que Estabelece as Condições e o Procedimento de Criação e Funcionamento de Programas e de Estruturas Sócio-Sanitárias de Redução de Riscos e Minimização de Danos.

O Regulamento, conforme o seu artigo 1.º, estabelece as condições de autorização para criação e funcionamento de programas e estruturas sócio-sanitárias de redução de riscos e minimização de danos a que se refere o Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de Junho — diploma que constitui a habilitação legal da portaria —, designadamente os gabinetes de apoio a toxicod dependentes sem enquadramento sócio-familiar e as equipas de rua.

Tais programas e estruturas só podem ser autorizados pelo IDT, I. P., quando cumpram os objectivos enunciados no artigo 2.º, competindo também ao Instituto definir e publicitar as prioridades de intervenção no domínio da redução de riscos e minimização de danos (artigo 3.º).

Regula-se, depois, o procedimento de autorização da criação e funcionamento e explicitam-se os critérios a que a autorização deve obedecer (artigos 4.º e 5.º), tal como as obrigações das entidades promotoras (artigo 6.º).

O artigo 9.º do Regulamento revoga expressamente as Portarias n.ºs 1114/2001 e 1115/2001, de 20 de Setembro

7.2 — A Portaria n.º 749/2007, de 25 de Junho — esta habilitada no Decreto-Lei n.º 186/2006, de 12 de Setembro — aprova o Regulamento da Atribuição de Financiamento Público a Programas e a Estruturas

Sócio-Sanitárias de Redução de Riscos e Minimização de Danos no Domínio da Droga e da Toxicodependência.

O Regulamento — diz o seu artigo 1.º (objecto) — «estabelece as condições de atribuição de financiamento público, através do Instituto da Droga e da Toxicodependência, I. P., aos programas e estruturas sócio-sanitárias de redução de riscos e minimização de danos, a que se refere o Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de Junho» (n.º 1); entre os programas e estruturas que podem beneficiar de financiamento figuram os gabinetes de apoio a toxicodependentes sem enquadramento sócio-familiar e as equipas de rua [cf. n.º 2, alíneas a) e f)].

Os apoios financeiros são atribuídos pelo IDT (artigo 2.º), na sequência de um procedimento de apreciação e selecção de candidaturas por ele promovido (artigo 4.º), podendo candidatar-se pessoas colectivas privadas sem fins lucrativos, designadamente instituições particulares de solidariedade social, misericórdias, mutualistas e outras cujas normas estatutárias incluem a promoção da saúde, que preencham as condições gerais e específicas de acesso fixadas nos artigos 5.º e 6.º

Os apoios financeiros a conceder pelo IDT têm a natureza de apoio financeiro não reembolsável, tendo como limite máximo 80% dos custos elegíveis apurados em sede de candidatura (artigo 7.º, n.º 2).

A tramitação do procedimento, da formalização das candidaturas à homologação da selecção final, consta dos artigos 8.º a 14.º

Os apoios financeiros a atribuir pelo IDT são concedidos mediante a celebração de contrato com a entidade beneficiária (artigo 14.º, n.º 1), cujo conteúdo, sem prejuízo de outros elementos, deve conter obrigatoriamente uma definição de objectivos a cumprir nas diversas fases, um plano de pagamentos de acordo com o cronograma financeiro apresentado na iniciativa e objecto de aprovação e as regras aplicáveis ao incumprimento do acordo e respectivas sanções (artigo 15.º).

Segundo o artigo 17.º (execução e fiscalização), as entidades beneficiárias ficam sujeitas a auditorias técnicas e financeiras da responsabilidade do IDT (n.º 1); os apoios financeiros concedidos ficam sujeitos ao acompanhamento e avaliação dos objectivos em conformidade com a intervenção aprovada (n.º 4).

A responsabilidade da avaliação é desenvolvida no artigo 22.º: a avaliação técnica e financeira das iniciativas são da responsabilidade do IDT, que, para o efeito, poderá recorrer a prestações de serviços externos (n.º 1), sendo efectuada regularmente pelos serviços regionais, que procede à apresentação dos respectivos relatórios de acompanhamento e avaliação aos serviços centrais do IDT (n.º 2).

O derradeiro artigo do Regulamento prevê a concessão de financiamentos atípicos a entidades sem fins lucrativos que exerçam actividades relevantes para a prossecução das atribuições do IDT, designadamente no domínio da investigação.

## 8

Interessa apreciar e definir o regime jurídico do Protocolo de Colaboração e da Adenda implicados na consulta (6).

8.1 — O Protocolo de Colaboração de 10 de Julho de 2002, celebrado entre a Câmara Municipal do Porto e o Ministério da Saúde, enuncia o propósito de ambas as entidades se empenharem em intervenções visando combater a exclusão social e promover a saúde pública. Este carácter vago e proclamatório obtém concretização através do Protocolo de Colaboração de 2 de Agosto de 2002 e da Adenda de 14 de Novembro de 2003, celebrados entre uma entidade pública (o SPTT/IDT) e uma instituição privada (a Fundação) (7).

As entidades intervenientes outorgaram os instrumentos referidos no âmbito e na prossecução das atribuições do SPTT/IDT e da autarquia instituidora da Fundação (8).

De facto, o fim visado é a «redução de riscos, encaminhamento para tratamento e reinserção social de toxicodependentes da cidade do Porto, especialmente daqueles que são abrangidos pelos programas de intervenção da Câmara Municipal do Porto, objecto deste protocolo» (n.º 1.1). Para o alcançarem, as Equipas de Rua da Fundação e, com a Adenda, também o Gabinete de Apoio a Toxicodependentes — Casa de Vila Nova desenvolverão as actividades que a tais estruturas são cometidas pelo Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de Junho, e pelas Portarias n.ºs 1114/2001 e 1115/2001, de 20 de Setembro. Por seu turno, os encargos com os serviços desse modo prestados pela Fundação ficarão a cargo do SPTT/IDT, que não deixará, com certeza, de exercer os poderes de avaliação e de fiscalização contínua e permanente que lhe são conferidos, designadamente pelos artigos 13.º e 60.º do Decreto-Lei n.º 183/2001.

8.2 — O n.º 1 do artigo 178.º do CPA define o contrato administrativo como «o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa».

O Código dos Contratos Públicos (CCP), ao tratar, em geral, do regime substantivo dos contratos administrativos, dispõe no artigo 279.º que, «em matéria de conformação da relação contratual, esta rege-se pelas cláusulas e pelos demais elementos integrantes do contrato que sejam conformes com a Constituição e a lei».

Pedro Gonçalves, acerca desta sucessão de regimes, fala numa «utilização inovadora do conceito de relação jurídica administrativa», a qual é, pelo CCP, apresentada «como uma consequência da administratividade de um contrato e não como a fonte ou a origem dessa mesma administratividade»; isto é, enquanto, com o CPA um contrato se dizia administrativo pelo facto de constituir, modificar ou extinguir uma relação jurídica administrativa, com o CCP, «a relação jurídica administrativa deixa de constituir critério (exclusivo) de qualificação, e passa a fornecer apenas a indicação sobre a natureza da relação posta em marcha por determinado contrato» (9).

A sucessão de regimes não prejudica a operatividade do conceito de relação jurídica administrativa, sendo certo em todo o caso, que a situação que nos é presente não é ainda abrangida pelo regime do CCP [artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro (10)].

Para Freitas do Amaral, relação jurídica administrativa é «aquela que, por via de regra, confere poderes de autoridade ou impõe restrições de interesse público à Administração perante os particulares, ou que atribui direitos ou impõe deveres públicos aos particulares perante a Administração» (11). É um contrato é administrativo «se o respectivo objecto respeitar ao conteúdo da função administrativa e se traduzir, em regra, em prestações referentes ao funcionamento dos serviços públicos, ao exercício de actividades públicas, à gestão de coisas públicas, ao provimento de agentes públicos ou à utilização de fundos públicos» (12).

Pedro Gonçalves define o contrato administrativo como «um acordo juridicamente vinculativo celebrado entre dois ou mais sujeitos de direito com vista à constituição, modificação ou extinção de uma relação regulada pelo direito administrativo e que, por isso mesmo, fica submetida a uma regime substantivo de direito público. Está implícito nessa definição — na medida em que remete para o conceito de relação jurídica administrativa, e, portanto, para um critério estatutário do contrato administrativo — que, pelo menos, um dos sujeitos do contrato tem de ser membro da Administração Pública e tem de celebrar o contrato nessa qualidade (enquanto tal), e não no exercício de uma capacidade jurídica de direito privado; por outro lado, os sujeitos do contrato têm de estar dotados de personalidade jurídica» (13).

Na doutrina, além do citado critério estatutário, são enunciados outros critérios identificadores da natureza administrativa do contrato (14):

Pelo critério da taxatividade legal, são administrativos os contratos que a lei expressamente qualifique como tal;

Pelo critério da natureza dos sujeitos, «são administrativos os contratos em que a administração seja parte»;

Pelo critério das cláusulas de sujeição, são administrativos os contratos «cujo conteúdo atribui poderes de supremacia ao contraente administrativo sobre o contraente particular»;

Pelo critério do regime de sujeição, são administrativos os contratos «nos quais, em consequência do regime que lhes é aplicável, o contraente administrativo fica colocado numa posição de supremacia em relação ao seu contraente particular»;

Pelo critério do direito estatutário, são administrativos os contratos a que «se aplique o direito administrativo como direito comum (i. e., como estatuto jurídico) da função administrativa ou da Administração Pública»;

Pelo critério do objecto, são administrativos os contratos «que incidam sobre relações jurídicas administrativas»;

Pelo critério do fim do contrato, são administrativos os contratos que «visem a prossecução de fins de imediata utilidade pública»;

Pelo critério do grau de intensidade do interesse público prosseguido, «são contratos administrativos aqueles que visem a prossecução do interesse público em termos tais que este tem necessariamente de prevalecer sobre o interesse particular»; e

Pelo critério do ambiente de direito administrativo, são administrativos os contratos «cujo contexto factual e normativo permita concluir pela aplicação do direito administrativo».

8.3 — Encontramos, no Protocolo de Colaboração de 2 de Agosto de 2002 e na Adenda de 14 de Novembro de 2003, elementos que remetem para alguns dos critérios expostos e que nos permitem concluir no sentido de que os mesmos devem ser considerados como contratos administrativos.

Intervém neles, de um lado, uma entidade (SPTT/IDT) integrada na orgânica do Ministério da Saúde, com atribuições e competências relacionadas com a preservação das condições de saúde (individual e colectiva) e com a efectivação de um direito fundamental, o direito à saúde (critérios da natureza dos sujeitos, do objecto e do fim do contrato); do outro, uma Fundação instituída por uma autarquia para participar na prossecução das suas competências na área social.

O IDT assume um papel decisivo na criação, avaliação de desempenho e na própria suspensão e cessação da actividade das estruturas envolvidas na aplicação do Protocolo e da Adenda (critérios das cláusulas e do regime de sujeição).

O conteúdo destes instrumentos é moldado por e remete para norma-ção (legal e regulamentar), que regula em pormenor as matérias deles constantes (critério do ambiente de direito administrativo).

O Protocolo de Colaboração de 2 de Agosto de 2002 e a Adenda de 14 de Novembro de 2003 revestem, pois, a natureza de contratos administrativos. Assim, aplicam-se-lhes, desde logo, as normas de direito administrativo, as gerais e as que regem as matérias a que os mesmos se reportam. Deve ainda ter-se presente que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 186.º do CPA, se aplicam aos contratos administrativos as disposições gerais da lei civil relativas aos contratos bilaterais, a menos que tais preceitos tenham sido afastados por vontade expressa dos contraentes.

9

Os contratos, e também os contratos administrativos, devem ser cumpridos nos termos pactuados, de acordo com o princípio *pacta sunt servanda*.

O Protocolo de Colaboração de 2 de Agosto de 2002 foi celebrado para vigorar «pelo período de 2 anos, podendo ser tacitamente prorrogado por períodos anuais» (n.º 5.1); e podia ser denunciado por qualquer das partes, «a todo o tempo», desde que a denúncia fosse comunicada, «por escrito, às outras partes com a antecedência mínima de 3 meses» (n.º 5.2).

Este regime de vigência e denúncia aplica-se também à Adenda de 14 de Novembro de 2003, que, nos seus próprios termos, faz «parte integrante» do Protocolo.

O Conselho de administração do IDT aprovou, em 24 de Julho de 2006, «a rescisão do Protocolo de Colaboração e, naturalmente, da respectiva Adenda, por se entender que os mesmos “não se encontram, por um lado, ajustados à nova realidade jurídico-normativa e, por outro, deveriam reflectir as novas linhas orientadoras vertidas no Plano de Acção do IDT, particularmente, a centralidade no cidadão, a melhoria dos mecanismos de certificação da qualidade e a lógica de uma abordagem integrada”». A deliberação foi «formal e validamente notificada» à Fundação, por ofício de 31 de Julho de 2006, para produzir efeitos a partir do dia 15 de Novembro de 2006 (15).

Apesar de o n.º 5 do Protocolo de Colaboração falar em «denúncia», no ofício de pedido de parecer fala-se repetidas vezes em «rescisão» (16).

A denúncia e a rescisão são distintos modos de extinção dos contratos.

A denúncia é «um modo de cessação de vínculos obrigacionais de duração indeterminada; dir-se-á que é exclusiva dos contratos com prestações cuja execução se protela no tempo, tanto para impedir a prossecução da vigência de um negócio jurídico continuado, como obstando à não renovação do acordo por outro período» (17). São apontadas três modalidades de denúncia: cessação de relações estabelecidas por tempo indeterminado, oposição à renovação e desistência (do compromisso assumido).

A denúncia reveste natureza potestativa e não carece, em princípio, de justificação: «é livre (ad nutum, imotivada), podendo qualquer das partes denunciar o contrato, obstando a que se protele indefinidamente ou que se renove por outro período» (18).

No exercício do direito de denúncia, impõe-se, por dever de boa fé, a existência de um período de antecedência (pré-aviso), que pode ser estabelecido pelas partes ou fixado por lei. A função do pré-aviso é a de atenuar, tanto quanto possível, os prejuízos gerados pela extinção do vínculo, permitindo às partes, em especial à denunciada, adoptar as medidas necessárias e adequadas a minorar as consequências da ruptura.

Por via de regra, a denúncia não carece de forma especial (artigo 219.º do Código Civil), sendo bastante a comunicação informal, com a antecedência devida, do propósito de pôr termo ao vínculo (19).

A resolução do contrato é «um meio de extinção do vínculo contratual por declaração unilateral e encontra-se condicionada por um motivo previsto na lei ou depende de convenção das partes (artigo 432.º, n.º 1, do CC)» (20). A resolução pode ser convencional ou legal (por ex., por incumprimento ou por alteração das circunstâncias).

Diz-se que a resolução é condicionada e tendencialmente vinculada, «na medida em que, para a sua concretização, há que alegar e demonstrar determinado fundamento» (21).

No direito administrativo, em vez de resolução, fala-se antes em rescisão, assim definida por Marcello Caetano: «é a extinção do contrato, no decurso da sua vigência, por manifestação de vontade de um dos contraentes e pode exercer-se nos termos fixados genericamente na lei ou previstos no contrato» (22).

A denúncia é igualmente reconhecida como um dos modos de extinção dos contratos administrativos: há denúncia «quando, tendo sido celebrado por tempo determinado mas prevendo-se que continue em vigor por períodos sucessivos se nenhuma das partes manifestar vontade discordante, o contrato cesse de vigorar no termo de um desses períodos por haver sido manifestada oportunamente essa vontade de não prossecução.

O contrato será reconduzido na falta de oportuno aviso da intenção de extinguir as relações contratuais. Quando, porém, uma das partes faça à outra, com a antecedência estipulada, o pré-aviso do seu propósito de, findo o prazo estabelecido, se libertar dos vínculos assumidos, diz-se que foi denunciado o contrato» (23).

Tendo presente esta caracterização sumária, cremos que, em termos dogmáticos, se deve privilegiar a qualificação constante do disposto no n.º 5 do Protocolo de Colaboração — o IDT pôs termo aos contratos mediante denúncia.

10

O Protocolo de Colaboração de 2 de Agosto de 2002 e a Adenda de 14 de Novembro de 2003 foram, como dissemos, celebrados no âmbito das atribuições e competências do SPTT/IDT e da autarquia que instituiu a Fundação.

O Protocolo de Colaboração (quanto às Equipas de Rua) e a Adenda (quanto ao Gabinete de Apoio a Toxicodependentes — Casa de Vila Nova) definiam através das suas cláusulas e no quadro do regime geral das políticas de prevenção e redução de riscos e minimização de danos do consumo de drogas em vigor — essencialmente constituído pelo Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de Junho, e pelas Portarias n.ºs 1114/2001 e 1115/2001, de 20 de Setembro — o relacionamento entre o IDT e a Fundação (24).

Apesar de o «acordo de cooperação» a que se refere o n.º 1.2 do Protocolo de Colaboração não ter chegado a ser formalizado (25) e de, quanto ao apoio financeiro a prestar por via da Adenda, se desconhecer o «regime jurídico próprio» para que remete a cláusula terceira, ter-se-á entendido que o disposto nos n.ºs 1 e 3 do Protocolo e na cláusula terceira da Adenda constituíam suporte legal bastante para pôr em prática e manter a anunciada cooperação, materializada, por parte do IDT na assunção de «todos os encargos» relativos às Equipas de Rua e no «apoio financeiro» ao Gabinete de Apoio a Toxicodependentes — Casa de Vila Nova.

É neste contexto que importa situar a resposta à questão da «possibilidade de, do ponto de vista legal, o IDT proceder ao pagamento das despesas em apreço».

O Protocolo de Colaboração (e a Adenda) haviam sido celebrados pelo período de dois anos, renovável por períodos anuais, e a finalidade da denúncia foi justamente o de fazer cessar as relações estabelecidas, independentemente e fora do período previsto para a renovação do contrato.

A situação está prevista no n.º 5.2 do Protocolo de Colaboração, que apenas faz depender a denúncia de comunicação, por escrito, à outra parte, com a antecedência mínima de 3 meses.

Estes requisitos mostram-se preenchidos: na verdade, ao abrigo daquela disposição, o Conselho de administração do IDT notificou a Presidente da Fundação da decisão de denúncia do protocolo, por ofício datado de 31 de Julho de 2006, a produzir efeitos a partir do dia 15 de Novembro de 2006, afirmando-se que a decisão foi «formal e validamente notificada» (26).

Além de observar o procedimento previsto, a denúncia apresenta-se fundamentada: por um lado, no propósito de enquadrar o Programa Porto Feliz 2005-2006 «nos modelos de procedimento da avaliação técnica e financeira normalizada para os restantes projectos definidos por este Instituto e na legislação em vigor»; por outro, na necessidade de «evitar constrangimentos jurídicos e financeiros ao desenvolvimento do Programa gerido pela Fundação para o Desenvolvimento Social do Porto». Ademais, era acompanhada de proposta de «realização de reuniões preparatórias» de um novo acordo — ajustado «à nova realidade jurídico-normativa» e que reflectisse «as novas linhas orientadoras vertidas no Plano de Acção do IDT» (27).

O período de pré-aviso acabou por decorrer sem que durante o mesmo ou após ele, tivesse sido negociado um novo acordo entre o IDT e a Fundação. Sempre, aliás, seria um novo acordo, um novo quadro de entendimento entre o IDT e a Fundação, cujo processo de negociação não interferia com o decurso do processo de extinção, por denúncia, dos instrumentos anteriores.

Ignoramos — e é sabido que o Conselho Consultivo não investiga matéria de facto — o que se passou entre a data da denúncia dos contratos e as datas de apresentação pela Fundação ao IDT dos documentos de despesa para pagamento. E também não sabemos por que motivo(s) não chegou a ser celebrado o novo acordo, ajustado «à nova realidade jurídico-normativa» e que reflectisse «as novas linhas orientadoras vertidas no Plano de Acção do IDT». De igual modo, importa frisar que se desconhece a existência de quaisquer elementos de facto susceptíveis de pôr em causa a plena eficácia da denúncia pelo IDT do Protocolo de Colaboração e da Adenda ou de fazer incorrer o Instituto em responsabilidade pré-contratual.

Em face do exposto, a denúncia mostra-se válida, tendo, por isso, operado, a partir de 15 de Novembro de 2006, a extinção do Proto-

colo de Colaboração de 2 de Agosto de 2002 e da Adenda de 14 de Novembro de 2003 e dos vínculos deles resultantes, deixando, após a extinção, de ser exigível o cumprimento das obrigações a que cada parte se vinculava (28).

Não obstante a denúncia, a Fundação, por ofícios de 28 de Novembro de 2007 e de 15 de Janeiro de 2008, apresentou para pagamento ao IDT, documentos de despesa, respectivamente, do Gabinete de Apoio a Toxicodependentes — Casa de Vila Nova (referente ao período de 15 de Novembro de 2006 a 31 de Julho de 2007, no valor de € 147.042,90) e das Equipas de Rua (quanto ao período de 15 de Novembro de 2006 a 30 de Setembro de 2007, no valor de € 386.020,25).

A denúncia pelo IDT do Protocolo de Colaboração e da Adenda originou, como vimos, a sua extinção, com efeitos a partir de 15 de Novembro de 2006 e, conseqüentemente, a cessação, a partir desta data, das obrigações que deles decorriam para o IDT. Quanto a este, sem prejuízo do exercício das suas funções de acompanhamento do funcionamento das unidades de prestação de cuidados de saúde na área das toxicodependências, originou a cessação do apoio financeiro que vinha prestando à Fundação para funcionamento das estruturas identificadas.

Neste quadro, e porque estão em causa despesas levadas a cabo já para além do período de vigência do Protocolo de Colaboração e da Adenda, não há lugar ao pagamento pelo IDT dos documentos de despesa apresentados pela Fundação, por ofícios de 28 de Novembro de 2007 e de 15 de Janeiro de 2008, respeitantes ao funcionamento, respectivamente, do Gabinete de Apoio a Toxicodependentes — Casa de Vila Nova (no período de 15 de Novembro de 2006 a 31 de Julho de 2007) e das Equipas de Rua (no período de 15 de Novembro de 2006 a 30 de Setembro de 2007).

## 11

Na segunda questão pergunta-se se existe algum impedimento legal que obste a que Vossa Excelência, enquanto Secretário de Estado da Saúde com competências delegadas relativamente ao IDT, «tome uma decisão final sobre esta questão, em virtude de ter exercido funções como vereador sem pelouro na Câmara Municipal do Porto entre 2005 e 2008», porquanto — justifica — neste exercício de funções autárquicas «tomei posições públicas sobre este assunto».

Desconhecemos o teor das «posições públicas», o tempo e o local em que foram produzidas. Mas cabe frisar que o exercício de funções em câmara municipal como vereador sem pelouro envolve a participação nas decisões deste órgão do município, mas não a responsabilidade directa pela gestão de áreas de actuação autárquica [cf. artigo 2.º do Estatuto dos Eleitos Locais (29)].

11.1 — O artigo 266.º da Constituição enuncia os princípios fundamentais por que se rege a actividade administrativa: a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (n.º 1); os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé (n.º 2).

Estes princípios «têm um conteúdo institucional geral, extensivo a todas as formas de Administração Pública», designadamente, à Administração central do Estado e à administração local (30). A questão sob análise situa-se primordialmente no plano dos princípios da prossecução do interesse público e da imparcialidade.

O interesse público «é um momento teleológico necessário de qualquer actividade administrativa: as autoridades administrativas, mesmo no uso de poderes discricionários, não podem prosseguir uma qualquer finalidade, mas apenas a finalidade considerada pela lei ou pela Constituição, que será sempre uma finalidade de interesse público» (31). O princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos está também consagrado no artigo 4.º do CPA, embora aqui apareça mais «como uma norma de competência, enquanto na Constituição ele é uma norma sobre os fins (ou interesses por que a Administração pauta a sua actuação)» (32).

O princípio da imparcialidade respeita no essencial às relações entre a Administração Pública e os particulares e pode circunscrever-se a dois aspectos fundamentais: o primeiro consiste em que, no conflito entre o interesse público e os interesses particulares, a Administração deve proceder com isenção na determinação da prevalência do interesse público, de modo a não sacrificar de forma desnecessária e desproporcionada os interesses particulares; o segundo refere-se à actuação da Administração face aos particulares, exigindo-se igualdade de tratamento dos respectivos interesses através de um critério uniforme de prossecução do interesse público (33). Também este princípio obtém expressão no CPA, cujo artigo 6.º estipula que no exercício da sua actividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação.

O princípio da imparcialidade tem uma vertente negativa e uma vertente positiva (34). No âmbito da vertente negativa, proíbe-se à Administração que actue de acordo com valores, objectivos ou interesses estranhos à sua função (por ex., de conveniência política ou particular) e que não correspondam à satisfação do interesse público, que, segundo a lei, lhe compete prosseguir. No plano da vertente positiva, impõe-se à Administração uma completa ponderação dos interesses juridicamente protegidos presentes no caso.

O princípio da imparcialidade não se dirige apenas aos titulares de órgãos e agentes da Administração como também e desde logo ao próprio legislador. Daí que a lei preveja diversos mecanismos e instrumentos, enquanto condições ou pressupostos do desenvolvimento imparcial da função administrativa. Prevê, nomeadamente, regimes de incompatibilidades no exercício de funções e estabelece, para certos casos, regimes de impedimentos e suspeições.

11.2 — A incompatibilidade consiste na «impossibilidade legal do desempenho de certas funções públicas por indivíduo que exerça determinadas actividades ou se encontre em alguma das situações, públicas ou particulares, enumeradas na lei» (35).

A incompatibilidade aparece ligada a uma ideia de exercício simultâneo (em acumulação) de dois cargos ou funções. «O que está em causa na incompatibilidade é [...] a garantia da imparcialidade da actuação administrativa como valor (puramente) abstracto: é a própria lei que exclui a possibilidade de acumulação — por suspeitar, em abstracto, dos desvios em favor de outras actividades privadas ou públicas dos fins por que se deve pautar o exercício de certas actividades públicas, independentemente da pessoa que se trate e do interesse que ela tenha ou deixe de ter em qualquer decisão. A incompatibilidade não tem, pois, que ver com casos concretos, com procedimentos determinados» (36).

O regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos consta da Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto (37).

O caso que nos é presente não tipifica uma situação de incompatibilidade nem é subsumível ao regime da Lei n.º 64/93.

11.3 — Num outro patamar, são também garantias de imparcialidade que justificam a consagração no Código do Procedimento Administrativo das figuras do impedimento, escusa e suspeição (artigos 44.º a 51.º).

No impedimento, «o titular do órgão fica proibido de intervir em casos concretos e definidos, o que não se deve a razões abstractas de incompatibilidade entre cargos, mas à pessoa do titular do órgão e ao interesse que ele tem naquela decisão» (38).

O artigo 44.º do CPA contém uma enumeração, que a doutrina tende a considerar taxativa (39), dos casos de impedimento (40).

A mera leitura das diversas alíneas do n.º 1 parece suficiente para afastar a subsunção do caso presente a qualquer das suas previsões. Aditaremos tão-só que o «interesse» impeditivo de intervenção, de que se fala na alínea a) [e nas alíneas b) e c)], é um interesse pessoal, um interesse que respeita à própria pessoa do titular do órgão (eventualmente como mandatário ou gestor de negócios de outrem) ou ao seu cônjuge ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como a pessoa que com ele viva em economia comum (41).

Não cabendo no elenco do n.º 1 do artigo 44.º, cumpre apurar se não caberá em alguma das situações de escusa e suspeição previstas no artigo 48.º do CPA (42).

Também aqui se evidencia que o caso em análise, nos contornos conhecidos, não cabe em qualquer das situações previstas nas várias alíneas do n.º 1 do artigo 48.º.

Importa, todavia, indagar se não será susceptível de ser abrangido pela cláusula geral constante do corpo do n.º 1 do artigo 48.º: o titular de órgão ou agente deve pedir dispensa de intervir no procedimento quando ocorra circunstância pela qual possa razoavelmente suspeitar-se da sua isenção ou da rectidão da sua conduta. Na verdade, uma vez afastada a subsunção a qualquer das alíneas do n.º 1, nada obsta a que os elementos de facto obtidos se revelem suficientes para compor uma situação subsumível na cláusula geral (43).

Ignoramos — como se disse — a natureza e o tipo de intervenção havida. Fala-se apenas na tomada de «posições públicas sobre este assunto» aquando do «exercício anterior de funções autárquicas (vereador sem pelouro) na Câmara Municipal do Porto, no período entre 2005 e 2008». Não se refere a participação em deliberações camarárias conexas com a matéria em apreciação e também não há indícios de que as «posições públicas» tenham tido outra motivação que não a resultante de divergências de cariz político, propiciadoras de representações diversas de modos de prossecução de políticas públicas.

Denota-se, todavia, algum desconforto perante a situação, quando se considera que a anterior tomada de «posições públicas» sobre o assunto «pode consubstanciar uma situação de impedimento relativamente à tomada de decisão final sobre a autorização do pagamento das despesas em causa» (44).

Propendemos a valorizar este juízo de auto-avaliação, traduzido na percepção de que as anteriores posições públicas sobre o assunto sejam

susceptíveis de pôr em causa a isenção e a imparcialidade no exercício do cargo actual.

Por isso, apesar de considerarmos que a matéria de facto conhecida não prefigura um caso de impedimento, afigura-se-nos que aquela percepção, o juízo psicológico de auto-avaliação da situação, acabam por indiciar ou reflectir que, em termos razoáveis, pode suscitar desconfiança o facto de as «orientações quanto aos procedimentos a adoptar» solicitadas pelo IDT serem transmitidas por um Secretário da Estado que, no exercício anterior de funções autárquicas, assumiu «posições públicas» sobre a matéria em apreciação.

A desconfiança acerca da isenção da decisão afigura-se susceptível de induzir ou originar uma situação que, em termos de valoração jurídica e atento o disposto no corpo do n.º 1 do artigo 48.º do CPA, pode constituir fundamento de escusa e suspeição. Assim sendo, a prudência e a preservação da imagem da Administração aconselham a que se deva pedir dispensa de intervir.

Se tal acontecer, vejamos como a situação pode ser superada.

## 12

Nos termos do artigo 182.º da Constituição, o Governo «é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da Administração Pública». O Governo é, pois, simultaneamente um órgão político e administrativo, sendo, nesta segunda vertente, o órgão principal da administração do Estado.

Para se desincumbir das tarefas administrativas que lhe cabem (45), o Governo elabora normas jurídicas (regulamentos), pratica actos jurídicos sobre casos concretos (actos administrativos), celebra contratos de vários tipos (v. g., contratos administrativos) e exerce, de um modo geral, determinados poderes funcionais (de fiscalização, de superintendência, de tutela, etc.)

O Governo exerce a sua competência por forma colegial, através do Conselho de Ministros, ou individualmente pelos vários membros do Governo (Primeiro-Ministro, Ministros e Secretários e Subsecretários de Estado) (46).

Compete aos Ministros executar a política definida para os seus Ministérios e assegurar as relações de carácter geral entre o Governo e os demais órgãos do Estado, no âmbito dos respectivos Ministérios (artigo 201.º, n.º 2, da Constituição). No campo administrativo, compete nomeadamente aos Ministros exercer poderes de superintendência ou de tutela sobre instituições dependentes do seu Ministério ou por ele fiscalizadas, assinar em nome do Estado os contratos celebrados com particulares ou outras entidades, quando versem sobre matéria das atribuições do seu Ministério,

Os Secretários de Estado são os membros do Governo que, embora com funções administrativas, não têm funções políticas. Os traços fundamentais do respectivo estatuto jurídico são, segundo Freitas do Amaral (47), os seguintes:

Não participam das funções política e legislativa;

Não participam, em regra, no Conselho de Ministros, salvo em substituição do Ministro respectivo, mas podem participar nos Conselhos especializados;

Só exercem competência administrativa delegada, sob orientação directa dos respectivos Ministros;

Não são hierarquicamente subordinados aos Ministros, mas estão sujeitos à supremacia política destes: a sua competência é maior ou menor conforme o âmbito da delegação recebida, mas não podem nunca revogar, modificar ou suspender os actos dos Ministros (48).

A orgânica do XVII Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril (49), o Governo integra, entre outros, o Ministro da Saúde [artigo 2.º, alínea m)], que é coadjuvado no exercício das suas funções pelo Secretário de Estado da Saúde e pelo Secretário de Estado Adjunto e da Saúde (artigo 3.º, n.º 13).

Os ministros possuem a competência própria que a lei lhes atribui e a competência que, nos termos da lei, lhes seja delegada pelo Conselho de Ministros ou pelo Primeiro-Ministro (artigo 7.º, n.º 1); os secretários de Estado não dispõem de competência própria, excepto no que se refere aos respectivos gabinetes, e exercem, em cada caso, a competência que neles seja delegada pelo Primeiro-Ministro ou pelo Ministro respectivo, com possibilidade de conferir poderes de subdelegação (artigo 9.º, n.º 1).

A estrutura orgânica do Ministério da Saúde compreende serviços centrais integrados na administração directa e organismos integrados na administração indirecta do Estado; estes últimos prosseguem atribuições do Ministério, sob superintendência e tutela do respectivo Ministro (artigos 3.º, 4.º e 5.º); e, entre eles, figura o Instituto da Droga e da Toxicoddependência, I. P. [artigo 5.º, n.º 1, alínea e), todos do Decreto-Lei n.º 212/2006, de 27 de Outubro (50)].

Pelo Despacho n.º 9251/2008, de 5 de Março de 2008 (51), a Ministra da Saúde delegou no Secretário de Estado da Saúde «todas as compe-

tências que por lei me são atribuídas relativamente», entre outros, ao Instituto da Droga e da Toxicoddependência, I. P. (n.ºs 2 e 2.4);

A delegação de poderes é o acto pelo qual um órgão (legalmente habilitado para o efeito) permite «que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria» (artigo 35.º, n.º 1, do CPA). Por outras palavras, «trata-se de um acto pelo qual um órgão transfere para outro o poder de exercício normal de uma competência cuja titularidade lhe pertence (primária ou originariamente)» (52).

Nos termos do artigo 39.º do CPA, o órgão delegante ou subdelegante pode emitir directivas ou instruções vinculativas para o delegado ou subdelegado sobre o modo como devem ser exercidos os poderes delegados ou subdelegados (n.º 1); o órgão delegante ou subdelegante tem o poder de avocar, bem como o poder de revogar os actos praticados pelo delegado ou subdelegado ao abrigo da delegação ou subdelegação (n.º 2).

Decorre deste último preceito que, na vigência da delegação de poderes, «o titular da competência originária continua a poder exercer os poderes delegados, desde que “previna” a respectiva competência, mediante um acto de avocação, através do qual chama a si a condução e decisão — ou só esta, se estiverem concluídas as fases procedimentais anteriores — de um procedimento ou caso administrativo concreto (por oposição a uma avocação genérica da competência delegada, que se traduziria na revogação da delegação)» (53).

Assim, no contexto da delegação de poderes ministerial, os Ministros «podem [...] avocar assuntos concretos compreendidos no âmbito da delegação conferida» aos Secretários de Estado (54).

Uma boa razão para a avocação pode residir precisamente no objectivo de preservar a isenção e a imparcialidade no exercício da actividade administrativa.

## 13

Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

1.ª — O Protocolo de Colaboração celebrado a 2 de Agosto de 2002, entre a Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã (depois, sucessivamente, Fundação para o Desenvolvimento Social do Porto e Fundação Porto Social) (adiante, Fundação), o Centro Hospitalar Conde de Ferreira e o Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicoddependência (hoje Instituto da Droga e da Toxicoddependência, I. P.) (adiante, IDT) e a Adenda a este protocolo, celebrada a 14 de Novembro de 2003, entre a Fundação e o IDT, revestem a natureza de contratos administrativos;

2.ª — O Protocolo de Colaboração e a Adenda foram outorgados no âmbito do regime geral das políticas de prevenção e redução de riscos e minimização de danos do consumo de drogas, então vertido, no essencial, no Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de Junho, e nas Portarias n.ºs 1114/2001 e 1115/2001, de 20 de Setembro;

3.ª — Pelos contratos, o IDT ficou obrigado a suportar «todos os encargos» relativos às Equipas de Rua (n.ºs 1 e 3 do Protocolo de Colaboração) e a prestar «apoio financeiro» ao Gabinete de Apoio a Toxicoddependentes — Casa de Vila Nova (cláusula terceira da Adenda), estruturas geridas pela Fundação;

4.ª — A denúncia pelo IDT, a 31 de Julho de 2006, dos contratos referidos na conclusão 1.ª, efectuada nos termos neles previstos e regular e validamente comunicada à Fundação, extinguiu, com efeitos a partir de 15 de Novembro de 2006, o Protocolo de Colaboração e a Adenda, bem como os vínculos deles decorrentes;

5.ª — Em face da extinção, por denúncia, do Protocolo de Colaboração e da Adenda, deixou, no âmbito dos compromissos resultantes do quadro definido nas conclusões 1.ª e 2.ª, de haver fundamento para o pagamento relativo aos documentos de despesa apresentados pela Fundação ao IDT, por ofícios de 28 de Novembro de 2007 e de 15 de Janeiro de 2008, relativos, respectivamente, ao Gabinete de Apoio a Toxicoddependentes — Casa de Vila Nova (e ao período de 15 de Novembro de 2006 a 31 de Julho de 2007) e às Equipas de Rua (e ao período de 15 de Novembro de 2006 a 30 de Setembro de 2007);

6.ª — A imparcialidade no exercício da actividade administrativa é garantida mediante a previsão de um regime de incompatibilidades, a consagração de casos de impedimentos e a definição de situações de escusa e suspeição, susceptíveis de serem em causa a isenção do titular de órgão ou agente da Administração Pública;

7.ª — Do dever de imparcialidade decorre, além do mais, que o titular do órgão ou agente deve pedir dispensa de intervir em procedimento quando ocorra circunstância pela qual possa razoavelmente suspeitar-se da sua isenção ou da rectidão da sua conduta (cf. artigo 48.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo);

8.ª — Nos termos das conclusões 6.ª e 7.ª, um Secretário de Estado deve pedir dispensa de intervir quando, no exercício de competências nele delegadas, considere que a anterior tomada de posições públicas (no exercício de funções autárquicas) sobre a matéria em causa, possa, em termos razoáveis, consubstanciar uma situação geradora de suspeitas sobre a sua isenção e imparcialidade;



9.ª — Verificada a situação referida na conclusão anterior, a decisão (sobre a escusa e a matéria em causa) deve ser assumida pelo Ministro respectivo, detentor originário das competências delegadas.

(<sup>1</sup>) Ofício n.º 5609, de 24 de Julho de 2008, distribuído para parecer do Conselho Consultivo a 11 de Setembro seguinte. O ofício vem acompanhado de um dossiê com diversa documentação, intitulado «"Porto Feliz". Anexos».

(<sup>2</sup>) Cf. o sítio da Câmara Municipal do Porto na Internet, <http://www.cm-porto.pt>.

(<sup>3</sup>) Cf. n.º 1.4 do Protocolo de Colaboração de 2 de Agosto de 2002.

(<sup>4</sup>) Citámos o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de Junho.

(<sup>5</sup>) Os restantes são os centros de acolhimento (capítulo III), os centros de abrigo (capítulo IV), os pontos de contacto e de informação (capítulo V), os espaços móveis de prevenção de doenças infecciosas (capítulo VI), os programas de substituição em baixo limiar de exigência (capítulo VII), os programas de troca de seringas (capítulo VIII) e os programas para consumo vigiado (capítulo X).

(<sup>6</sup>) Seguimos neste número a metodologia adoptada no ponto V do Parecer do Conselho Consultivo n.º 69/2007, de 17 de Abril de 2008 (inédito).

(<sup>7</sup>) No Protocolo de Colaboração de 2 de Agosto de 2002 interveio também, como sabemos, o CHCF, entidade em relação à qual o protocolo foi também denunciado pelo IDT, em 23 de Agosto de 2006, com efeitos a partir de 15 de Novembro seguinte (ofício n.º 8154, de 21 de Outubro de 2008 do Gabinete do Secretário de Estado da Saúde).

(<sup>8</sup>) V., quanto às competências da câmara municipal, o artigo 64.º, n.º 4, alíneas b) e c), da Lei n.º 169/99, de 11 de Janeiro.

(<sup>9</sup>) Pedro Gonçalves, "A relação jurídica fundada em contrato administrativo", *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 64, Julho/Agosto 2007, p. 38.

(<sup>10</sup>) Aprova o Código dos Contratos Públicos.

(<sup>11</sup>) Diogo Freitas do Amaral, curso de Direito Administrativo, vol. II, com a colaboração de Lino Torgal, Almedina, p. 518.

(<sup>12</sup>) Freitas do Amaral, ob. cit., p. 519.

(<sup>13</sup>) Pedro Gonçalves, *O Contrato Administrativo* (uma instituição do direito administrativo do nosso tempo), Almedina, Reimpressão da 1.ª edição de Janeiro/2004, p. 27. Cf. também Mário Esteves de Oliveira/Pedro Costa Gonçalves/J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 1993, pp. 810-812; e José Manuel Sêrvulo Correia, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987, p. 397.

(<sup>14</sup>) Marcelo Rebelo de Sousa/André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral*, t. III, Dom Quixote, 2007, pp. 269 e ss.

(<sup>15</sup>) Cf. supra, ponto 1, alíneas 9), 10) e 11).

(<sup>16</sup>) Cf. supra, ponto 1, alíneas 9), 10), 11) e 12).

(<sup>17</sup>) Pedro Romano Martinez, *Da Cessação do Contrato*, Almedina, 2005, p. 57.

(<sup>18</sup>) Pedro Romano Martinez, *Da Cessação do Contrato*, cit., p. 63.

(<sup>19</sup>) Cf., para mais desenvolvimentos, Pedro Romano Martinez, *Da Cessação do Contrato*, cit., pp. 113-118.

(<sup>20</sup>) Pedro Romano Martinez, *Da Cessação do Contrato*, cit., p. 65.

(<sup>21</sup>) António Menezes Cordeiro, *Direito das Obrigações*, vol. II, AA-FDL, Lisboa, 1986, p. 164.

(<sup>22</sup>) Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª edição (Reimpressão), revista e actualizada por Diogo Freitas do Amaral, t. I, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, p. 637. O Autor não reputa conveniente a adopção da expressão resolução dos contratos, em vez de rescisão, porque é esta a designação utilizada nas leis e contratos administrativos e nas próprias relações dos co-contratantes com a Administração (ob. cit., p. 635).

(<sup>23</sup>) Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, cit., t. I, p. 637.

(<sup>24</sup>) Quer o Protocolo de Colaboração quer a Adenda contêm, naturalmente, referências expressas a estes diplomas.

(<sup>25</sup>) Cf. supra, ponto 1, alínea 5), in fine.

(<sup>26</sup>) Supra, ponto 1, alínea 11), e anexo 5.

(<sup>27</sup>) Mais concretamente, fala-se na proposta de denúncia elaborada pelos serviços do IDT na «necessidade de se enquadrar o Projecto "Porto Feliz" nos modelos de procedimento da avaliação técnica e financeira normalizada para os restantes projectos e na legislação em vigor» (cf. anexo 4).

(<sup>28</sup>) Pedro Romano Martinez, *Da Cessação do Contrato*, cit., pp. 118-119 e 96-98.

(<sup>29</sup>) O Estatuto dos Eleitos Locais foi aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, alterada pelas Leis n.ºs 97/89, de 15 de Dezembro, 1/91, de 10 de Janeiro, 11/91, de 17 de Maio, 11/96, de 18 de Abril, 127/97, de 11 de Dezembro, 50/99, de 24 de Junho, 86/2001, de 10 de Agosto, 22/2004, de 17 de Junho, 52-A/2005, de 10 de Outubro, e 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

(<sup>30</sup>) Cf. J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição revista, Coimbra Editora, 1993, p. 921.

(<sup>31</sup>) Gomes Canotilho/Vital Moreira, ob. cit., p. 922.

(<sup>32</sup>) M. Esteves de Oliveira/Pedro Gonçalves/Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, cit., p. 97.

(<sup>33</sup>) Cf. Gomes Canotilho/Vital Moreira, ob. cit., p. 925.

(<sup>34</sup>) Cf., por ex., Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 1980, pp. 330-335; Diogo Freitas do Amaral, curso de Direito Administrativo, vol. II, cit., pp. 139 e ss.; Maria Teresa de Melo Ribeiro, O princípio da imparcialidade da Administração Pública, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pp. 155 e ss.; e M. Esteves de Oliveira/Pedro Gonçalves/Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, cit., p. 107. Vieira de Andrade afirma que o princípio da imparcialidade tem uma dimensão imperativa, na medida em que é fonte de impedimentos de decisão em causa própria, a par de um conteúdo regulativo (directivo), enquanto impõe objectivamente a consideração de todas as circunstâncias do caso a decidir (O dever da fundamentação expressa de actos administrativos, Almedina, Coimbra, 1992, p. 224). O Conselho Consultivo tem apreciado situações relacionadas com o princípio da imparcialidade, a acumulação de funções, incompatibilidades e impedimentos, por regra, a propósito de titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos: v., por ex., os Pareceres n.ºs 2/97, de 10 de Abril de 1997 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 283, de 9 de Dezembro de 1997), 65/2004, de 1 de Julho de 2004 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 183, de 5 de Agosto de 2004), 81/2004, de 25 de Novembro de 2004 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 39, de 24 Fevereiro de 2005), 120/2005, de 5 de Junho de 2006 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 151, de 7 de Agosto de 2006), e 22/2008, de 8 de Maio de 2008 (inédito).

(<sup>35</sup>) Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, t. II, 9.ª edição (Reimpressão), Almedina, Coimbra, 1980, pág. 721.

(<sup>36</sup>) M. Esteves de Oliveira/Pedro Gonçalves/J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, cit., p. 243.

(<sup>37</sup>) Alterada pelas Leis n.ºs 39-B/94, de 27 de Dezembro, 28/95, de 18 de Agosto, 12/96, de 18 de Abril, 42/96, de 31 de Agosto, 12/98, de 24 de Fevereiro, e pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março.

(<sup>38</sup>) M. Esteves de Oliveira/Pedro Gonçalves/J. Pacheco de Amorim, *Código...*, cit., p. 244.

(<sup>39</sup>) Cf. M. Esteves de Oliveira/Pedro Gonçalves/J. Pacheco de Amorim, *Código...*, cit., pp. 245 e 257, e Diogo Freitas do Amaral/João Caupers/João Martins Claro/João Raposo/Maria da Glória Dias Garcia/Pedro Siza Vieira/Vasco Pereira da Silva, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 1998, p. 100.

(<sup>40</sup>) Pela forma seguinte:

«Artigo 44.º

#### Casos de impedimento

1 — Nenhum titular de órgão ou agente da Administração Pública pode intervir em procedimento administrativo ou em acto ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública nos seguintes casos:

a) Quando nele tenha interesse, por si, como representante ou gestor de negócios de outra pessoa;

b) Quando, por si ou como representante de outra pessoa, nele tenha interesse o seu cônjuge, algum parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;

c) Quando, por si ou como representante de outra pessoa, tenha interesse em questão semelhante à que deva ser decidida, ou quando tal situação se verificar em relação a pessoa abrangida pela alínea anterior;

d) .....

e) .....

f) .....

g) .....

2 — .....

(<sup>41</sup>) Cf. M. Esteves de Oliveira/Pedro Gonçalves/J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, cit., pp. 247-248.

(<sup>42</sup>) Dispõe:

«Artigo 48.º

#### Fundamento da escusa e suspeição

1 — O titular de órgão ou agente deve pedir dispensa de intervir no procedimento quando ocorra circunstância pela qual possa razo-

avelmente suspeitar-se da sua isenção ou da rectidão da sua conduta e, designadamente:

a) Quando, por si ou como representante de outra pessoa, nele tenha interesse parente ou afim em linha recta ou até ao 3.º grau de linha colateral, ou tutelado ou curatelado dele ou do seu cônjuge.

b) Quando o titular do órgão ou agente ou o seu cônjuge, ou algum parente ou afim na linha recta, for credor ou devedor de pessoa singular ou colectiva com interesse directo no procedimento, acto ou contrato;

c) Quando tenha havido lugar ao recebimento de dádivas, antes ou depois de instaurado o procedimento, pelo titular do órgão ou agente, seu cônjuge, parente ou afim na linha recta;

d) Se houver inimizade grave ou grande intimidade entre o titular do órgão ou agente ou o seu cônjuge e a pessoa com interesse directo no procedimento, acto ou contrato.

2 — Com fundamento semelhante e até ser proferida decisão definitiva, pode qualquer interessado opor suspeição a titulares de órgãos ou agentes que intervenham no procedimento, acto ou contrato.»

(43) Cf. M. Esteves de Oliveira/Pedro Gonçalves/Pacheco de Amorim, *Código...*, cit., p. 97, onde se exemplifica que «uma inimizade que não seja grave pode, mesmo assim, levar a suspeitar razoavelmente da isenção ou rectidão da conduta do agente».

(44) Ofício referido na nota 1.

(45) Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, 3.ª edição, com a colaboração de Luís Fábria, Carla Amado Gomes e J. Pereira da Silva, Almedina, 2006, pp. 248 e ss.

(46) Cf. artigos 200.º e 201.º da Constituição.

(47) *Curso de Direito Administrativo*, 3.ª ed., cit., p. 260.

(48) Neste passo, o Autor remete para o Parecer do Conselho Consultivo n.º 176/77, de 26 de Janeiro de 1978 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 106, de 9 de Maio de 1979, p. 2770).

(49) O Decreto-Lei n.º 79/2005 foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 11/2006, de 19 de Janeiro, 16/2006, de 26 de Janeiro, 135/2006, de 26 de Julho, 201/2006, de 27 de Outubro, 240/2007, de 21 de Junho, e 44/2008, de 11 de Março.

(50) Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Saúde.

(51) *Diário da República*, 2.ª série, n.º 63, de 31 de Março de 2008.

(52) M. Esteves de Oliveira/Pedro Gonçalves/Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, cit., p. 210.

(53) M. Esteves de Oliveira/Pedro Gonçalves/Pacheco de Amorim, *Código...*, cit., p. 230.

(54) Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, Livraria Almedina, 1990, p. 232; e, do mesmo Autor, “O governo e os ministérios (estudo de ciência da administração e direito público)”, *Revista de Ciência Política*, n.º 3, 1.º Semestre de 1986, p. 15.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 23 de Outubro de 2008.

Mário Gomes Dias — Alberto Esteves Remédio (relator) — Maria de Fátima da Graça Carvalho — Manuel Pereira Augusto de Matos — José Luís Paquim Pereira Coutinho — Fernando Bento — António Leões Dantas — Maria Manuela Flores Ferreira — José David Pimentel Marcos.

Este parecer foi homologado por despacho da Ministra da Saúde, de 19 de Novembro de 2008.

Está conforme.

Lisboa, 17 de Dezembro de 2008. — O Secretário, Carlos José de Sousa Mendes.



## PARTE E

### ESCOLA NÁUTICA INFANTE D. HENRIQUE

### ANEXO 1

#### Despacho n.º 423/2009

Na sequência da autorização de funcionamento do ciclo de estudos conducente ao grau de mestre na especialidade de Pilotagem, na Escola Superior Náutica Infante D. Henrique, concedida por despacho de 23 de Outubro de 2008, do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, vem a Escola Superior Náutica Infante D. Henrique, nos termos do disposto nos n.ºs 3 e 4, do artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de Julho, promover a publicação na 2.ª série do *Diário da República*, a duração, as áreas científicas, os créditos que devem ser reunidos para a obtenção do grau e o plano de estudos do ciclo de estudos conducente de mestre na especialidade de Pilotagem, aprovados nos termos do anexo ao presente despacho.

10 de Novembro de 2008. — O Presidente do Conselho Directivo, Abel da Silva Simões.

1 — Estabelecimento de ensino: Escola Superior Náutica Infante D. Henrique.

2 — Unidade orgânica: Escola Superior Náutica Infante D. Henrique.

3 — Curso: Pilotagem.

4 — Grau ou diploma: mestrado.

5 — Área científica predominante do curso: Segurança Marítima.

6 — Número de créditos, segundo o sistema europeu de transferência de créditos, necessários à obtenção do grau: 120.

7 — Duração normal do curso: quatro semestres.

8 — Opção, ramos ou outras formas de organização de percursos alternativos em que o curso se estruture: Carga e Passageiros; Navios-Tanque; Pescas.

9 — Áreas científicas e créditos que devem ser reunidos para a obtenção do grau:

#### Mestrado em Pilotagem

Área científica	Sigla	Créditos			
		Obrigatórios			Optativos
		(a)	(b)	(c)	
Ciências de Base .....	CB	0,0	4,0	0,0	—
Navegação .....	N	6,5	6,5	6,5	—
Pescas e Recursos Marinhos .....	PRM	2,5	2,5	7,0	—
Segurança Marítima .....	SM	20,5	16,5	16,5	—