

## O INSTITUTO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA

**José Fontes**  
**Universidade Aberta**

*Dedico este estudo ao Reverendo Padre Joaquim Dias Coelho, Sacerdote da Diocese de Viseu, que dedicou grande parte da sua vida à Educação da juventude e a quem devo, também, parte da minha formação.*

**Plano de estudo:** Nota prévia. 1. Introdução. 2. O Instituto da Cooperação Portuguesa. §1.º Natureza e atribuições. §2.º Estrutura interna §3.º Delegações locais. 3. As relações intersubjectivas. §1.º O Estado. §2.º O poder de superintendência. §3.º Os restantes organismos com competências na área da cooperação. i) - A Comissão Interministerial para a Cooperação. ii) - O Ministério dos Negócios Estrangeiros: as Direcções-Gerais. iii) - A Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento. iv) - Os organismos sectoriais. §4.º A autonomia financeira. §5.º A intervenção do Governo: síntese. 4. O ICP e os órgãos independentes. §1.º - O Provedor de Justiça. §2.º O Tribunal de Contas. Conclusões.

### NOTA PRÉVIA

O tema deste texto<sup>1</sup> centra-se no estudo das relações que se estabelecem entre duas pessoas colectivas de direito públicas diferentes e seus órgãos: o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) e seus órgãos directivos, e o Estado, através do Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE), numa perspectiva de Ciência da Administração.

Assim, esta análise do ICP, obrigar-nos-á a seguir muito de perto as três perspectivas que se entrecruzam neste campo do saber: a do estudo do enquadramento normativo existente, a do confronto com a realidade e a da crítica visando um melhor conhecimento daquele Instituto, bem como o aperfeiçoamento da organização e funcionamento da instituição<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Este artigo teve por base o relatório do seminário de Direito Administrativo, do curso de Mestrado em Direito, realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, sob orientação do senhor Professor Doutor João Caupers, elaborado no ano lectivo de 1994/1995. Atento tal facto, e como é evidente, exigiu uma reformulação actualista.

<sup>2</sup> Neste sentido cfr. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 2.ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1994, pág. 186.

Com este estudo pretendemos fazer um enquadramento jurídico-normativo e uma análise do relacionamento com a chamada "tutela", em termos aplicados e não meramente formais ou normativos, verificando da existência de possíveis "patologias", "praxes administrativas", ou seja, um estudo do relacionamento existente, na prática, entre a direcção do ICP e o Governo, órgão superior da Administração Pública<sup>3</sup>.

Com efeito, é à Ciência da Administração que compete estudar os vários fenómenos administrativos que, eventualmente, surjam nos diferentes níveis da organização, e no decurso da actividade da Administração Pública o que contribuirá, designadamente, para um aperfeiçoamento legislativo e/ou para a tomada de medidas "profilácticas" dentro da Administração, por ela própria elaboradas ou externamente impostas.

Comportando este nosso artigo um estudo de Ciência da Administração, as nossas fontes não se cingiram apenas a elementos normativos reguladores do ICP. De referir também, que dada a natureza deste trabalho não apresentaremos índice bibliográfico, fazendo apenas em nota de rodapé as respectivas remissões para algumas obras doutrinárias.

## **1. INTRODUÇÃO**

A cooperação internacional, está em Portugal atribuída a uma entidade com natureza pública, sob a espécie de instituto público e que integra a Administração indirecta do Estado<sup>4</sup>, segundo a tradicional tripartidarização<sup>5</sup> da Administração Pública portuguesa, resultante do art.º 199.º, alínea d) da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 48/94, de 24 de Fevereiro que aprovou a nova orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros (LOMNE) veio a alterar-se e a estabelecer-se um novo quadro organizativo neste campo de intervenção do Estado.

O art.º 4.º, n.º 1 deste diploma orgânico criou uma nova pessoa colectiva pública autónoma<sup>6</sup> - o Instituto da

---

<sup>3</sup> Nos termos do art.º 182.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>4</sup> Neste sentido Diogo Freitas do Amaral, *op. cit.*, pág. 341.

<sup>5</sup> Actualmente, os autores aceitam também uma estruturação da Administração Pública em 3 + 1, ou seja, Administração directa do Estado, Administração indirecta do Estado, Administração autónoma do Estado e Administração independente do Estado.

<sup>6</sup> O legislador demonstra ao longo dos vários diplomas agora em análise, alguma ligeireza e falta de rigor na utilização de conceitos

Cooperação Portuguesa, sob superintendência do Ministro dos Negócios Estrangeiros, que resulta da fusão de dois organismos anteriormente existentes e que exerciam as suas competências na área da cooperação internacional para o desenvolvimento: a Direcção-Geral da Cooperação<sup>7</sup> e o Instituto para a Cooperação Económica.

A coordenação da execução da política governamental de cooperação era separada entre nós segundo duas vertentes: a sócio-cultural, científica e tecnológica, cujo organismo coordenador era a Direcção-Geral, inserida na estrutura interna do ministério, e a vertente económica, financeira e empresarial coordenada pelo Instituto, que tinha dupla tutela: do Ministro dos Negócios Estrangeiros e do Ministro das Finanças.

Estamos, assim, perante um fenómeno de descentralização administrativa, entendido este como uma forma de o Estado, pessoa colectiva de fins múltiplos e genéricos, transferir uma quota das suas atribuições para outra entidade, com atribuições originariamente estatais mas que o Estado não pretende (pode) directamente prosseguir, procedendo a uma devolução de poderes<sup>8</sup>.

---

técnicos, nomeadamente, jurídico-administrativos. Neste caso, é o conceito de autonomia que aqui surge intimamente relacionado com o conceito de pessoa colectiva. Poder-se-á, no entanto, discutir o grau de autonomia que é concedido via legal, às diferentes entidades, e colocar-se em causa a qualificação feita pelo próprio legislador.

<sup>7</sup> Que integrava, a par de outras Direcções-Gerais, a Administração directa do Estado, segundo Diogo Freitas do Amaral, *op. cit.*, pág. 220. De salientar que no Programa de Governo do III Governo Constitucional, publicado no Diário da Assembleia da República, II.<sup>a</sup> Série - número 105, de Sexta-feira, 8 de Setembro de 1978, I Legislatura - 2.<sup>a</sup> sessão legislativa, 4 - Política externa, Acções prioritárias, pág. 1269, se previa a "Adaptação progressiva das estruturas do Ministério dos Negócios Estrangeiros à complexidade das suas funções actuais, com especial premência para a criação de uma Direcção-Geral de cooperação...". No mesmo sentido, mas quanto aos PALOP, o Programa do II Governo Constitucional, publicado no Diário da Assembleia da República, II Série, suplemento ao número 34, sexta-feira, 3 de Fevereiro de 1978, I Legislatura, 2.<sup>a</sup> sessão legislativa, 1977/1978, 4) - Política de independência nacional e de cooperação a favor da paz, 3 - Cooperação com os países de expressão portuguesa, 3.3, referia que "...o MNE procurará dar unidade às relações com esses Estados para o que será criada uma Direcção-Geral encarregada dos assuntos de cooperação com os referidos países.".

<sup>8</sup> O conceito de devolução de poderes é aqui sinónimo de descentralização administrativa institucional, pressupondo, portanto, a criação de institutos públicos. O conceito de devolução de poderes não significa devolver os poderes a entidade a quem originariamente pertenciam. Os fins ou atribuições são, como vimos, do Estado e não do instituto público que então se criou. A este propósito cfr. Diogo Freitas do Amaral, *ob. cit.* pág. 713 e seguintes.

A fase de reestruturação das unidades orgânicas do MNE teve como objectivo, entre outros, o de dar maior coerência às políticas desta área<sup>9</sup>.

Estávamos, segundo o então Secretário de Estado da Cooperação, BRIOSA e GALA, perante um modelo descentralizado de cooperação que se achava especialmente apto "...ao aproveitamento das sinergias resultantes da conjugação de acções multidireccionadas."<sup>10</sup>.

Lê-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 60/94, de 24 de Fevereiro, diploma que aprovou a primeira lei orgânica do ICP, (ex-LOICP) e para o qual remete o art.º 4.º, n.º 1 da LOMNE a matéria das atribuições e competências dos seus órgãos, que esta fusão teve como objectivo "...o reforço da coordenação da política de cooperação, como pressuposto da sua coerência e aumento de eficácia."

E, assim, este instituto público passou a ser o "...único interlocutor institucional do Estado português no âmbito do planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação, desempenhando-a, para o efeito, em estreita articulação com os departamentos governamentais sectoriais, a fim de ser assegurada a prossecução do interesse nacional."

Aliás, já o Programa do Governo, na I Legislatura, 1.ª sessão legislativa, afirmava a intenção de "...racionalizar a multiplicidade de departamentos governamentais com vocação para contactos internacionais, por forma a assegurar a unidade de representação externa do Estado."<sup>11</sup>.

Em Outubro de 1997 foi publicado o Decreto-Lei n.º 293/97, de 24 de Outubro com vista a alterar e aperfeiçoar a ex-LOICP. O preâmbulo deste diploma qualificou, surpreendentemente, mais uma vez, este instituto público como um departamento governamental, fazendo *quasi* a negação da sua qualidade de pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica, e reduzindo a sua dignidade institucional.

Não podemos deixar de mencionar, que já no próprio preâmbulo do diploma que aprova a ex-LOICP, se refere igual e, incorrectamente, que "A Lei Orgânica do Ministério dos

---

<sup>9</sup> Neste sentido, Briosa e Gala, Nação e Defesa, ano XIX, n.º 71, Julho - Setembro de 1994, Instituto da Defesa Nacional, *A situação nos PALOP e as relações com Portugal*, pág. 89.

<sup>10</sup> Cfr. Nação e Defesa, cit., pág. 83.

<sup>11</sup> In Diário da Assembleia da República, suplemento ao número 17, 3.ª feira, 3 de Agosto de 1976. Embora em contexto sócio-político completamente diferente daquele que levou a esta reforma organizativa.

Negócios Estrangeiros (...) definiu o novo quadro orgânico deste departamento governamental...", o que vem mais uma vez demonstrar a falta de rigor na utilização de conceitos jurídicos e na classificação do Instituto.

É fácil, compreender que um instituto público não é um departamento governamental, contudo, esta referência preambular que consideramos mais uma imprecisão terminológica e conceptual do legislador não deixará de ter, curiosamente, alguma proximidade com as posições que mais adiante defenderemos.

Mais recentemente veio a ser publicada a nova lei orgânica do ICP, através do Decreto-Lei n.º 192/2001, de 26 de Junho (LOICP), que revoga o Decreto-Lei n.º 60/94, de 24 de Fevereiro.

Tal como sucedeu com os anteriores diplomas legislativos também esta LOICP não é conceptualmente rigorosa. Mais uma vez o preâmbulo diminui o estatuto jurídico-legal da instituição referindo que o ICP se trata de um "...órgão<sup>12</sup> fulcral da política de cooperação para o desenvolvimento..."; a quem incumbe "...desempenhar o papel de órgão central<sup>13</sup> de coordenação da política de cooperação..."; e referindo expressamente que a reforma organizativa o caracteriza "...como órgão central<sup>14</sup> de coordenação no actual contexto da política de cooperação para o desenvolvimento.". Ora, dúvidas não existem sobre a natureza subjectiva da instituição. O ICP é uma pessoa colectiva de direito público e não é um órgão<sup>15</sup>, e enquanto entidade é dotado de uma estrutura orgânica.

As pessoas colectivas são sujeitos dotados de personalidade jurídica, enquanto que os órgãos não são personalizados, integram estas entidades e são centros organizados de poderes funcionais cuja vontade expressa é juridicamente atribuível à pessoa colectiva da qual fazem parte. Parece, portanto, claro e evidente a distinção entre ambos os conceitos. A imprecisão terminológica não beneficia a coerência e a globalidade da ordem jurídica.

## **2. O INSTITUTO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA**

Não pretendemos fazer uma enumeração exaustiva e meramente descritiva de disposições legais ou regimes

---

<sup>12</sup> Sublinhado nosso.

<sup>13</sup> Sublinhado nosso.

<sup>14</sup> Sublinhado nosso.

<sup>15</sup> Também o Programa do XIV Governo Constitucional destina ao ICP o papel de órgão central de coordenação da política de cooperação.

jurídicos, mas referir e analisar as disposições normativas mais importantes que possam contribuir para uma melhor compreensão da verdadeira natureza da entidade em causa, da necessidade da sua existência, bem como, das relações que estabelece com o Estado, tema central deste nosso estudo.

### **§1.º Natureza e atribuições**

Como vimos o Instituto é uma pessoa colectiva pública, dotada de personalidade jurídica, e de autonomia administrativa, financeira<sup>16</sup> e património próprio, nos termos do art.º 1.º da LOICP.

O conceito de personalidade jurídica sendo qualitativo significa a susceptibilidade de uma estrutura ser titular de direitos ou estar adstrita a deveres jurídicos. Não há dúvidas de que é o mesmo legislador que caracteriza agora correctamente o ICP, como entidade, atribuindo-lhe personalidade jurídica. O facto de a ter significa que estamos na presença de uma pessoa colectiva. A ex-LOICP qualificava, também no art.º 1.º, o ICP como pessoa colectiva logo se pressupondo que disponha de personalidade jurídica.

A autonomia de um instituto público deve ser entendida como um conceito amplo que abrange, entre outras, a capacidade de auto-organização e auto-gestão independentemente da concorrência da vontade de entidades terceiras, *maxime* o Estado, no respeito pelo normativo constitucional e legal existente.

Como pessoa colectiva que é, e atento o princípio da especialidade, prossegue determinadas atribuições<sup>17</sup>, no âmbito da cooperação internacional com a susceptibilidade, entre outras, de coordenar, acompanhar a execução e avaliar acções, projectos e programas de cooperação promovidos por órgãos do Estado e outras entidades públicas ou privadas, atento o disposto no art.º 2.º da LOICP, aliás, no seguimento do que vem referido na nota preambular deste diploma. Tendo em linha de conta que no espaço de tempo que medeia entre a vigência da primeira lei orgânica e a entrada em vigor da actual, se dá o surgimento da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), foi

---

<sup>16</sup> Esta autonomia, nos termos do disposto no art.º 1.º, n.º 3 somente é concedida até 31 de Dezembro de 2002. Relativamente ao articulado da anterior LOICP, parece ter havido um retrocesso já que não existia aposto qualquer clausulado que integrasse um termo resolutivo certo, como agora se verifica.

<sup>17</sup> Atribuições essas originariamente pertencentes ao Estado, por isso o ICP integra a Administração indirecta do Estado.

necessário prever que o acompanhamento da actividade deste *forum* internacional fosse feito pelo ICP.

O facto de a LOICP prever que compete ao Instituto "coordenar (...) programas de cooperação promovidos por órgãos do Estado...", atento o disposto na sua alínea g), do n.º 1, do art.º 2.º, parece evidenciar uma inversão no tradicional e habitual relacionamento entre o Estado e os institutos públicos.

Estamos perante uma lei, que concede ao ICP, entidade integrante da Administração indirecta do Estado, sujeita a um quadro próprio de regras que regula as suas relações com a entidade que a superintende, a possibilidade de "coordenar" a actividade dos próprios órgãos do Estado - que é por sua vez a entidade que detém os poderes de orientação ou superintendência sobre o mesmo Instituto. É de salientar que deste facto podem advir dificuldades de actuação para os próprios agentes do ICP.

O art.º 2.º da LOICP indica, enumerando de forma sistemática, as atribuições legais do ICP.

## **§2.º Estrutura interna**

São órgãos do Instituto<sup>18</sup>:

a) - O presidente (equiparado para todos os efeitos a director-geral<sup>19</sup>);

b) - O conselho administrativo<sup>20</sup> (constituído pelo presidente, pelos dois vice-presidentes<sup>21</sup> e pelo director de administração geral<sup>22</sup>) e

c) - A comissão de fiscalização (integra um presidente e dois vogais efectivos<sup>23</sup>, nomeados por despacho conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças<sup>24</sup>).

As competências dos diversos órgãos do ICP vêm reguladas em várias disposições normativas da LOICP.

---

<sup>18</sup> De acordo com o disposto no art.º 3.º da LOICP.

<sup>19</sup> Atento o disposto no art.º 4.º, n.º 3, 1.ª parte, da LOICP.

<sup>20</sup> A sua composição vem referida no art.º 5.º da LOICP. Anteriormente assumia a designação de Conselho Directivo, nos termos da alínea b), da ex-LOICP.

<sup>21</sup> Nos termos do art.º 4.º, n.º 3, 2.ª parte, da LOICP, são equiparados a subdirectores-gerais e coadjuvam o presidente no âmbito das suas funções.

<sup>22</sup> Também equiparado a subdirector-geral, cfr. nota anterior.

<sup>23</sup> O n.º 1, do art.º 8.º da LOICP obriga a que um dos vogais seja revisor oficial de contas ou representante de sociedade de revisores oficiais de contas.

<sup>24</sup> Nos termos do estipulado no art.º 8.º da LOICP.

De salientar que compete ao presidente do Instituto submeter, nos termos do art. 4.º, n.º 1 alínea k)<sup>25</sup> da LOICP, a decisão superior os assuntos que dela careçam.

Interessa saber que assuntos estão abrangidos por esta alínea, visto que a LOICP nada refere quanto a esta matéria e não existe aí critérios<sup>26</sup> delimitados. Seria porventura positivo proceder a tal delimitação para além das imposições gerais que resultam do bloco de legalidade e, especificamente, das regras da contabilidade e despesas públicas.

Desde logo o ICP não se encontra, juridicamente, sob dependência hierárquica do Estado. Como pessoas colectivas distintas que são, inexistente hierarquia administrativa e qualquer relação de subordinação hierárquica. Por isso, parece equívoca esta formulação normativa, já que o Ministro dos Negócios Estrangeiros não é superior hierárquico do Presidente do ICP.

Também aqui, a autonomia do Instituto não é tão ampla como seria de esperar. No fundo, estamos perante um Instituto cujas atribuições o obrigam a trabalhar com projectos de elevada envergadura financeira, não dispondo de total autonomia para os gerir da forma que, no seu critério, melhor serve a optimização das suas atribuições.

Esta limitação decorre também do facto de o ICP apenas dispôr, em termos substanciais, e de acordo com o disposto no art.º 23.º da LOICP<sup>27</sup>, de receitas provenientes do Orçamento do Estado, como sucede com qualquer Direcção-Geral.

Quanto à comissão de fiscalização ela é o órgão de controlo interno do Instituto, em matéria de gestão financeira, atento o disposto no n.º 1 do art.º 9.º da LOICP, competindo-lhe dar parecer sobre os documentos previsionais de gestão, verificar e controlar a realização de despesas e apreciar a situação financeira do Instituto, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 2 do art.º 9.º da LOICP.

---

<sup>25</sup> Anterior alínea j).

<sup>26</sup> No ano de elaboração da primeira versão deste texto a prática corrente era a da direcção do ICP, requerer a intervenção superior, por escrito, sempre que estavam em causa actos que implicassem despesas superiores a 10 mil contos, como resulta da legislação financeira.

<sup>27</sup> Anterior art.º 27.º do Decreto-Lei n.º 60/94, de 24 de Fevereiro, com a redacção dada pelo artigo único do Decreto-lei n.º 293/97, de 24 de Outubro.



Neste momento, importa salientar, que para além do estabelecido na LOICP, designadamente no art.º 11.º e seguintes, em matéria de organização dos serviços, inexistem, até à presente data, um regulamento interno que regule as relações intrasubjectivas e interorgânicas no ICP. De salientar a publicação do Despacho n.º 14 801/2001 (2.ª série) do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, que nos termos do disposto no art.º 20.º da LOICP, aprova a criação das unidades orgânicas que constituem a estrutura flexível do ICP.

### **§3.º Delegações locais**

Nos termos do disposto no art.º 24 da ex-LOICP, poderiam ser criadas delegações locais do Instituto em países em desenvolvimento, por decreto regulamentar e no quadro de acordos de cooperação.

Previo-se, desta forma, a possibilidade de desconcentração externa. Nunca existiram formalmente unidades periféricas do ICP, sendo que as Embaixadas possuem, nalguns casos, Adidos para a cooperação.

### **3. AS RELAÇÕES INTERSUBJECTIVAS**

Depois de feita a análise crítica do enquadramento normativo que regula o Instituto na sua vertente interna, interessa estudar as relações que se estabelecem entre o ICP e o Estado, entidade "tutelante" ou mais rigorosamente aquela que o superintende através do Governo, objectivo central que nos propusemos atingir. Tendo em conta que o poder de superintendência abarca, via de regra, o poder de fiscalização seria dispensável que a parte final do n.º 1 do art.º 1.º da LOICP, indicasse que a actividade do Instituto será desenvolvida sob tutela e superintendência do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Da conclusão a que chegarmos após esta análise, resultante não só do enquadramento legislativo e regulamentar efectuado, mas também do confronto com a realidade e prática cujo conhecimento nos advém do contacto com a instituição, poderemos mais facilmente prosseguir o nosso objectivo, que é o de saber, se estamos ou não perante uma verdadeira pessoa colectiva de direito público de tipo institucional independente e com justificação de existir.

Legalmente prevista como entidade é certo que terá natureza institucional e pode ser caracterizada como serviço personalizado do Estado, já que a sua origem

remonta à junção de uma Direcção-Geral estadual com uma entidade pública não estadual.

### **§1.º O Estado**

O facto das relações de cooperação se integrarem num quadro em que os agentes são de um modo geral, sujeitos de direito internacional público - Estados (soberanos), implica que estas mesmas relações caiam na esfera da política externa.

A(s) política(s) de cooperação continua(m) a ser, nos nossos dias, um vector essencial da política externa do Estado como se refere no Programa do XIV Governo Constitucional<sup>28</sup>.

A cooperação internacional, embora atribuição principal do ICP, não deixa de integrar a política externa portuguesa e esta é concebida e delineada, em termos constitucionais, pelo Governo da República.

Vários foram os Programas do Governo que se preocuparam com a melhoria das estruturas do MNE com vista a uma maior eficiência da sua actuação<sup>29</sup>.

Ao contrário de outros países que têm um ministério ou uma agência especializada que se ocupa de todas as questões relacionadas com a cooperação internacional e a ajuda ao desenvolvimento, desde a elaboração dos projectos à execução, passando pelo seu financiamento e acompanhamento, em Portugal optou-se por uma organização ora descentralizada ora desconcentrada, competindo a execução dos projectos de cooperação aos diversos agentes interessados no sector, que podem ser ministérios ou outros departamentos do Estado, entidades públicas, como as Universidades, Fundações, O.N.G. ou empresas privadas.

---

<sup>28</sup> Cfr. <http://www.primeiro-ministro.gov.pt/g2-programa.htm>. Aliás, isto mesmo se previa no Programa do XII Governo Constitucional, que criou o ICP, publicado no Diário da Assembleia da República, VI Legislatura, 1.ª sessão legislativa, II Série-C, suplemento ao número 1, de 15 de Novembro de 1991, pág. 19. O Programa do XIII Governo Constitucional previa também a política de cooperação para o desenvolvimento como uma das componentes fundamentais da política externa portuguesa, cfr. <http://www.primeiro-ministro.gov.pt/arquivo.html>.

<sup>29</sup> Neste sentido vide, por exemplo, o Programa do V Governo Constitucional, publicado no Diário da Assembleia da República, 3.ª feira, 14 de Agosto de 1979, II Série, número 96, I Legislatura, 3.ª sessão legislativa, 1978/1979, pág. 2195, 5 - Medidas no âmbito das relações externas, n.º 4.

O papel do ICP, é nestas condições, sobretudo o da avaliação do interesse dos diversos programas e projectos de cooperação.

Esta solução descentralizada e desconcentrada permite, em nosso entender, desde que se preserve uma visão integrada, uma maior riqueza e versatilidade de ideias tanto na concepção como na execução dos projectos.

É ao Estado, através do Governo, que compete assegurar e promover a unidade das actuações em matéria de política de cooperação, visto que estas são cada vez mais diversificadas, devendo por isso ser devidamente enquadradas com o objectivo de retirar o máximo benefício dos recursos disponíveis e obviar à dispersão ou desperdício das iniciativas tomadas, por isso cabe ao Estado a integração para uma visão prospectiva.

A unidade de acção e a globalização da perspectiva levaram a que, por opção política, se criasse uma outra pessoa colectiva que prosseguisse as atribuições em matéria de cooperação internacional. Optou-se, aqui, por uma clara descentralização em vez da desconcentração que como se verá seria, em nosso entender, mais produtiva e estaria mais de acordo com os objectivos que o XII Governo Constitucional se propôs alcançar, ao criar o ICP, e que foram apoiados pelos Governos subsequentes.

## **§2.º O poder de superintendência**

O art.º 1.º da LOICP diz que o Instituto está sob tutela e superintendência<sup>30</sup> do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

---

<sup>30</sup> A anterior LOICP previa, no seu art.º 1.º, a tutela como o poder exercido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros sobre o ICP. No entanto, atenta a natureza institucional do organismo em causa, parecer-nos-á mais correcta e rigorosa em termos de Direito Administrativo, a expressão do art.º 4.º, n.º 1 da LOMNE que utiliza o conceito de superintendência que sendo mais amplo do que a tutela, porque a abrange, regula em tese as relações Governo vs. Administração Institucional (Administração indirecta do Estado), nos termos do disposto no art.º 199.º alínea d) da CRP. É de salientar a falta de rigor e imprecisão de conceitos utilizados pelo legislador já que o art.º 1.º da ex-LOICP referia que o Instituto é dotado de autonomia mas que se encontra somente sobre tutela do Ministro dos Negócios Estrangeiros diminuindo-se assim de forma incorrecta a possibilidade de intervenção do Governo sobre o mesmo Instituto. Parece pois estar o art.º 4.º da LOMNE mais consentâneo com o constitucionalmente estabelecido em matéria de relacionamento entre o Governo e as entidades que integram a Administração indirecta do Estado.

Se atendermos ao que os publicistas em geral e os administrativistas em particular referem quanto ao relacionamento entre o Governo e a Administração institucional ou indirecta do Estado, podemos verificar que são unânimes em referir o poder de superintendência como o típico desta relação jurídico-administrativa.

O art. 199.º, alínea d) da CRP é claro quando refere que "Compete ao Governo, no exercício de funções administrativas: (...) d) Dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma;

Ao abrigo do princípio constitucional, em matéria de organização administrativa, da desconcentração da competência e ao abrigo da lei orgânica do XIV Governo Constitucional<sup>31</sup>, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, delegou os seus poderes relativos ao despacho de todos os assuntos correntes relativos ao Instituto, no Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, pelo despacho MNE n.º 23 933/99, de 11 de Novembro, publicado na II-Série do Diário da República de 6 de Dezembro do mesmo ano.

O despacho do MNE, n.º 23 933/99, de 11 de Novembro, não prevê a possibilidade de subdelegações, no entanto, através do Despacho n.º 4682/2001, de 21 de Fevereiro, publicado na II - Série, do Diário da República, de 8 de Março de 2001, o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação subdelegou no presidente do ICP algumas das suas competências delegadas, invocando para isso, o referido Despacho n.º 23 933/99, de 11 de Novembro e os artigos 35.º a 41.º do CPA (Da delegação de poderes...), o que, espantosamente, o impossibilitam da prática dessa subdelegação, já que o CPA exige a autorização expressa do delegante para poder ocorrer uma subdelegação de poderes.

Estamos assim perante uma subdelegação de poderes intersubjectiva, não hierárquica porque feita entre órgãos de pessoas colectivas públicas diferentes, ilegal, já que é de referir, que o delegante<sup>32</sup> no seu acto de delegação não autorizou o delegado<sup>33</sup> a subdelegar.

---

<sup>31</sup> Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 474-99/A, de 8 de Novembro.

<sup>32</sup> Nos termos do Despacho delegatório do MNE o órgão delegante é o Ministro dos Negócios Estrangeiros.

<sup>33</sup> De acordo com o referido Despacho delegatório, o delegado é o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação.

Estas ilegalidades vieram a ser corrigidas e sanadas (?) posteriormente pelos Despachos do MNE números 5528/2001 (2.<sup>a</sup> série), de 1 de Março, e 5947/2001 (2.<sup>a</sup> série), de 12 de Março, ambos publicados no Diário da República de 21 de Março do mesmo ano.

Aparentemente, esta subdelegação de poderes tem ainda a particularidade de subdelegar competências originárias<sup>34</sup> do próprio presidente do Instituto, já que a LOICP o equipara para todos os efeitos a director-geral.

É de realçar que o presidente do ICP vai a despacho com o Secretário de Estado da Cooperação com frequência o que em tudo o assemelha com um director-geral que sem dispôr de autonomia significativa vai a despacho com o seu superior hierárquico, sobre os assuntos pendentes dos seus serviços.

### **§3.º Os restantes organismos com competências na área da cooperação**

Um dos problemas com que se depara o sistema é, como já verificámos, a existência de alguns domínios da cooperação onde prolifera uma grande variedade de organismos estatais ou autónomos, com competência na área. Este facto pode acarretar alguma incerteza quanto às verdadeiras atribuições do Instituto.

Como vimos, vários foram os Governos que pensaram reestruturações para o MNE e, por exemplo, o IX Governo Constitucional, no seu Programa<sup>35</sup>, previa até a criação de um Conselho de Cooperação visando a unidade da actuação nesta área.

Assim, com a reestruturação do Ministério levada a cabo pela nova LOMNE foram criadas algumas estruturas cujas competências poderiam colidir com as atribuições do ICP.

Eis algumas dessas estruturas:

#### **i) - A Comissão Interministerial para a Cooperação**

Desde logo a Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC) que segundo o art.º 3.º, n.º 3 alínea b) da LOMNE é um órgão de apoio do Ministro dos Negócios

---

<sup>34</sup> Resultantes algumas delas do diploma regulador das competências do pessoal dirigente da função pública.

<sup>35</sup> Publicado no Diário da Assembleia da República, 3.<sup>a</sup> Legislatura, 1.<sup>a</sup> sessão legislativa, II Série, suplemento ao n.º 6 de 21 de Junho de 1983.

Estrangeiros<sup>36</sup> e que reúne uma a duas vezes por ano, com o objectivo central de coordenar a política de cooperação, pois segundo o disposto no art.º 14.º n.º 2 da LOMNE é um "... órgão de apoio destinado a coordenar iniciativas, no âmbito da cooperação, dos diferentes departamentos do Estado."

A forma de conjugação destas disposições legais com os objectivos que presidiram a criação do ICP pode ser de difícil concretização.

A CIC teve no Decreto-Lei n.º 58/94, de 24 de Fevereiro o seu enquadramento normativo e o art.º 2.º, que se mantém com a actual legislação, estipulava que lhe competia, designadamente, promover o planeamento e a coordenação dos projectos e programas de cooperação, surgindo assim um aparente conflito de competências.

Actualmente o diploma regulador da CIC é o Decreto-Lei n.º 127/97, de 24 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 301/98, de 7 de Outubro.

#### **ii) - O Ministério dos Negócios Estrangeiros: as Direcções-Gerais**

Ainda quanto á problemática da conflitualidade de competências, é de salientar que o art.º 2.º alínea g) da LOMNE prevê ainda a Cooperação para o desenvolvimento como uma das "atribuições" do Ministério.

No âmbito do MNE existe um conjunto de Direcções-Gerais, cujas competências atribuídas podem vir, no caso de não existir uma acertada concertação de esforços, a interferir com os fins do ICP.

De entre as diversas Direcções-Gerais existentes no quadro do MNE, salientamos apenas, exemplificativamente, as da Política Externa, das Relações Bilaterais e a dos Assuntos Multilaterais.

Os diplomas que estruturam as diferentes Direcções-Gerais contêm normas que nos permitem, em tese, defender a existência das referidas "zonas cinzentas".

#### **iii) - A Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento**

---

<sup>36</sup> De referir que o Ministro dos Negócios Estrangeiros no já referido Despacho de delegação de competências, delega igualmente os seus poderes quanto a esta Comissão no Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação.

A APAD veio substituir o Fundo para a Cooperação Económica, e tem os seus Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de Agosto. Esta Agência tem natureza institucional, dispõe de autonomia administrativa e financeira e actua na área da cooperação internacional nomeadamente na promoção da realização de projectos sob a forma de investimento directo de agentes económicos portugueses, que contribuam para o desenvolvimento dos países receptores de ajuda pública e para o fortalecimento das relações de cooperação, em especial com países africanos de língua oficial portuguesa, lê-se no art.º 3.º dos Estatutos da APAD.

A Agência passa a ser a principal instituição financiadora da cooperação portuguesa, e financiará, simultaneamente, os projectos do sector privado bem como os projectos infra-estruturantes de ajuda ao desenvolvimento apoiados pelo Governo, permitindo assim uma melhor integração dos recursos públicos e privados afectos à política de desenvolvimento.

Ao analisarmos as atribuições da APAD, que constam dos seus Estatutos, deparamos com possíveis conflitos de competências que não se atenuarão pelo facto de no Conselho Geral da APAD ter assento um representante do ICP.

#### **iv) - Os organismos sectoriais**

Como referimos a cooperação internacional é efectuada de uma forma horizontal e cada ministério dispõe de serviços especializados em matéria de cooperação. Também aqui o Governo intervém de forma directa na definição das políticas de cooperação e na sua execução, através de organismos sectoriais integrados nos vários serviços do Estado.

#### **§4.º A autonomia financeira**

A autonomia de qualquer organismo passa em grande parte pela avaliação da sua capacidade financeira. Nos dias de hoje, o factor económico-financeiro é dos mais importantes para apreendermos verdadeiramente a autonomia de que dispõe, em termos reais, qualquer pessoa colectiva de direito público como é o caso deste Instituto.

Interessa analisar não só as suas fontes, modalidades e âmbito de receitas mas também a autonomia de que dispõem os dirigentes do ICP, para a prática de actos de gestão dessas mesmas fontes de receitas.

Saber até onde pode ir a intervenção do Estado nesta matéria, é por certo importante para um melhor conhecimento da natureza da entidade em estudo. Também aqui as conclusões que tirarmos ser-nos-ão úteis para a apreciação final que pretendemos efectuar.

Constituem receitas do Instituto, entre outras, nos termos do art.º 23.º da LOICP:

- as receitas cobradas por actividades ou serviços prestados pelo Instituto<sup>37</sup>, que não assumem relevância no quadro final das receitas do Instituto e

- as dotações do Orçamento do Estado<sup>38</sup>.

Como em Portugal a orgânica da cooperação segue um modelo descentralizado e estadualmente multidesconcentrado, já que todos os ministérios desenvolvem acções de cooperação, e muitas das vezes possuem mesmo serviços especializados nesta área podemos verificar, que as verbas cometidas à cooperação, via ICP são apenas uma parcela das dotações para a política de cooperação global do Estado português.

Por fim, é de salientar, que a Lei de Bases da Contabilidade Pública, que se aplica ao Instituto, exige receitas próprias significativas para atribuição de autonomia e personalidade jurídica aos institutos públicos e que no caso do ICP estas são praticamente inexistentes.

#### **§5.º A intervenção do Governo: síntese**

Interessa agora sintetizar quais os pontos mais importantes em que se faz sentir a intervenção da entidade superintendente na gestão do ICP, aproveitando para comparar, os dispositivos legais que a permitem e aquilo que na prática se verifica.

i) - O Governo por opção política, cria uma estrutura autónoma sob a forma de instituto público, logo uma nova pessoa colectiva de direito público para actuar no âmbito da cooperação internacional, nos termos da LOICP e da LOMNE.

ii) - O Instituto fica sob superintendência do Ministro dos Negócios Estrangeiros, nos termos da LOMNE e sob tutela e superintendência nos termos da LOICP. Inexiste qualquer norma que indique o âmbito da intervenção do Governo sobre

---

<sup>37</sup> Nos termos da alínea a) do art.º 23.º da LOICP.

<sup>38</sup> Nos termos da alínea b) do art.º 23.º da LOICP.



o Instituto<sup>39</sup>, sendo a prática corrente e o relacionamento que se estabelece entre dirigentes do ICP e Governo que nos demonstram quais os campos em que existe autonomia e quais os em que ela se não verifica.

iii) - Dota esta entidade de autonomia administrativa, financeira (até 31 de Dezembro de 2002, o que significa um retrocesso relativamente ao regime jurídico da ex-LOICP) e de património próprio, nos termos da LOICP e LOMNE:

- A autonomia administrativa, traduz numa das suas vertentes, o poder conferido aos órgãos da pessoa colectiva de direito público de praticar actos administrativos definitivos. Não se prevê em nenhum dos diplomas legais agora estudados, a possibilidade de recurso tutelar<sup>40</sup>, contudo é de admitir a possibilidade de recurso para o Delegante ou Subdelegante, ao abrigo das delegações de poderes em vigor.

- Quanto à autonomia financeira, referida no §4.º do ponto 3 deste trabalho, é de realçar o retrocesso verificado no processo de sucessão legislativa que limita temporalmente a atribuição da autonomia financeira, e que as receitas são praticamente provenientes do Orçamento do Estado não sendo substanciais as restantes que estão previstas na LOICP.

- No que diz respeito à autonomia patrimonial, anteriormente prevista, o Instituto é, nomeadamente, titular do direito de propriedade sobre as suas instalações mas não pode dele dispor sem a competente autorização, portanto, a alteração legislativa aproxima a realidade factual da semântica. A partir de 2001 o Instituto passa, legalmente, a dispor de património próprio mas do disposto no art.º 1.º foi suprimida a autonomia patrimonial de que na prática nunca dispôs.

---

<sup>39</sup> A par do que acontecia com as Empresas Públicas, que integrando também a Administração indirecta do Estado, viam consagrada e especificada a intervenção do Governo no Capítulo III, art.º 12.º e seguintes, do então Estatuto das Empresas Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 353-A/77, de 29 de Agosto; Decreto-Lei n.º 25/79, de 19 de Fevereiro; Decreto-Lei n.º 271/80, de 9 de Agosto; Decreto-Lei n.º 29/84, de 20 de Janeiro e pela Lei n.º 16/90, de 20 de Julho. Actualmente o Estatuto das Empresas Públicas consta do Decreto-lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, vide a propósito, entre outros, o disposto nos artigos 10.º, 11.º, 13.º e 29.º.

<sup>40</sup> O Código de Procedimento Administrativo no seu art.º 177.º, n.º 2 estabeleça que o recurso tutelar enquanto garantia graciosa de tipo impugnatório, que permite aos interessados impugnar os actos junto da entidade superintendente, obedece ao princípio da tipicidade legal e é sempre excepcional, ou seja, só existe nos casos previstos na lei.

iv) - Ao Estado através do Governo, compete-lhe, nos termos da lei, designar os titulares dos órgãos do ICP, nomeando o Presidente, os restantes membros do Conselho Administrativo e os membros da Comissão de Fiscalização.

v) - Releva notar que o Governo detém um forte poder de controlo ou fiscalização sobre o Instituto pois o Ministro dos Negócios Estrangeiros e o Ministro das Finanças, nomeiam, por despacho conjunto, a Comissão de Fiscalização, que é órgão interno de controlo.

vi) - O Governo intervém, sempre que essa intervenção lhe é solicitada pelo próprio ICP ou pelo seu presidente, ao abrigo do disposto na alínea k), n.º 1 do art.º 4.º da LOICP e sempre que a lei o exija.

#### **4. O ICP E OS ÓRGÃOS INDEPENDENTES**

##### **§1.º - O Provedor de Justiça**

Durante o nosso estudo pareceu-nos interessante apurar a existência de queixas junto do Provedor de Justiça contra o Instituto que agora é objecto do relatório.

Em 1994 e segundo o que conseguimos apurar não existiam queixas na Provedoria de Justiça contra o actual ICP, no entanto, tivemos na altura conhecimento de dez queixas apresentadas contra o ex-Instituto da Cooperação Económica<sup>41</sup>, não obtendo, junto dos mesmos serviços, qualquer informação acerca da ex-Direcção-Geral da Cooperação.

Desde 1994 deram entrada, na provedoria de justiça, sete<sup>42</sup> processos tendo como entidade visada o ICP, e relativos, entre outros, a contagem de tempo de serviço, a remunerações, a bolsas de estudo, contratação e a pessoal dirigente.

##### **§2.º O Tribunal de Contas**

---

<sup>41</sup> O acesso aos processos não nos foi facultado. Ficamos contudo com a indicação mais pormenorizada acerca de dois processos, o R-1466/93 e o R-2764/91 respectivamente queixas do foro laboral na função pública com a exclusão de um funcionário de um concurso e em matéria de descolonização e segurança social em relação ao Montepio de Moçambique. Os restantes processos são os seguintes: R-619/83, R-1414/80, R-1116/83, R-1405/83, R-183/85, R-771/85, R-882/85, R-127/86.

<sup>42</sup> Os sete processos são os seguintes: R-1536/95, R-2634/95, R-3051/95, R-2641/97, R-3500/98, R-5303/98 e R-0160/99.

Não existe qualquer litígio com o Tribunal de Contas e o seu relacionamento com o ICP é segundo os responsáveis pelo ICP excelente, já que o Tribunal nunca recusou os Vistos solicitados pelo Instituto.

### **CONCLUSÕES**

Sintetizamos, agora, algumas conclusões a que fomos chegando durante a nossa investigação, sem prejuízo da existência de notas conclusivas nos diferentes capítulos deste artigo:

- A cooperação internacional, embora um dos pilares da política externa portuguesa deixa de estar centralizada no Estado e passa a integrar, também, as atribuições de um instituto público<sup>43</sup>.

- O ICP aparece descrito na LOMNE como uma pessoa colectiva pública autónoma cujas atribuições e competências dos seus órgãos são fixadas nos respectivos diplomas orgânicos. Neste campo há a salientar o facto de continuarem a existir muitas zonas cinzentas onde se torna difícil distinguir as efectivas competências dos órgãos do Instituto e dos restantes organismos que proliferam no sistema.

- Não existe qualquer preocupação de coerência terminológica e conceptual já que é enorme a falta de rigor na utilização dos conceitos jurídico-administrativos como sejam os de "atribuições", "competências", "pessoa colectiva" e "órgão".

- Estamos perante uma entidade autónoma e a sua actividade é, como sabemos, desenvolvida no interesse do Estado, sendo natural que em, contrapartida, este detenha sobre essas entidades e organismos consideráveis poderes de intervenção. Não parece, no entanto, necessário, que o Estado dote estes organismos de uma pretensa autonomia que no fundo não respeita e que neste caso concreto, possivelmente nem deveria existir.

- Analisado o enquadramento normativo respectivo, podemos facilmente verificar que, o Instituto, como atrás referimos, resultou em parte da extinção de dois organismos distintos; um dos quais uma Direcção-Geral, o que nos leva a concluir por um processo de verdadeira descentralização administrativa.

---

<sup>43</sup> De referir que, na maior parte dos países desenvolvidos, a cooperação pertence maioritariamente a entidades privadas, sendo efectuada por agências especializadas ou empresas privadas.

- Estamos perante uma pessoa colectiva de direito público, dotada de uma pretensa autonomia administrativa e financeira, na dependência do Ministro dos Negócios Estrangeiros sob a espécie de serviço personalizado que se integra, na chamada administração estadual indirecta.

- Como não existe um regime jurídico único, o grau de autonomia de que dispõem os institutos públicos e, portanto, o maior ou menor distanciamento em relação ao Estado é muito variável. Neste caso concreto, da área da cooperação compreender-se-ia que sendo matérias também relacionadas de certa forma com a Soberania a actividade administrativa fosse realizada por intermédio de uma Direcção-Geral, em contacto hierárquico com o Ministro.

- Deste estudo, podemos verificar, que por vezes, mesmo com personalidade jurídica, certos institutos públicos não deixam de ser verdadeiras Direcções-Gerais, neste caso melhor seria que estas atribuições estivessem centralizadas no Estado mas desconcentradas num serviço especializado da Administração directa.

- Ao confrontarmos o enquadramento normativo existente com a realidade podemos concluir que estamos na presença de uma simples direcção-geral personalizada e que estando em causa matérias que envolvem o relacionamento com outros Estados exigir-se-ia um primado do princípio da unidade e intervenção governamentais sobre o da descentralização, até, porque, este está limitado pelo princípio da unidade e eficácia da acção do Governo.

- A centralização no Estado, através de um serviço desconcentrado que reunisse as competências do ICP e de outras estruturas orgânicas permitiria, talvez, de forma mais racional e óptima, alcançar os objectivos referidos no preâmbulo da LOICP.

- A coordenação e articulação da política e dos esforços da cooperação é de difícil execução com uma estrutura organizativa cada vez mais complexa e difusa.

Lisboa, 30 de Julho de 2001