

JORGE MIRANDA  
DOUTOR EM DIREITO  
PROFESSOR CATEDRÁTICO  
DA  
UNIVERSIDADE DE LISBOA  
E DA  
UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**PARECER**

JORGE MIRANDA  
DOUTOR EM DIREITO  
PROFESSOR CATEDRÁTICO  
DA  
UNIVERSIDADE DE LISBOA  
E DA  
UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

## Consulta

Em anteprojeto enviado pelo Banco de Portugal às caixas de crédito agrícola substitui-se o regime vigente (expresso no Decreto-Lei n° 24/91, de 11 de janeiro) por um novo regime com numerosas alterações, designadamente a integração num organismo central dotado de importantes poderes, sob a forma de sociedade anónima.

Pretende saber-se se este novo regime respeita as normas constitucionais pertinentes sobre a liberdade cooperativa.

JORGE MIRANDA  
DOUTOR EM DIREITO  
PROFESSOR CATEDRÁTICO  
DA  
UNIVERSIDADE DE LISBOA  
E DA  
UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

## Parecer

### I

1. Sem esquecer que na Constituição de 1933 já se dizia que o Estado promovia as instituições de cooperação (art. 41º), é a Constituição de 1976 a primeira a consagrar à iniciativa cooperativa com um autónomo, diversificado e muito favorável tratamento sem paralelo em Direito comparado<sup>1 2</sup>.

Fá-lo, quer na Parte I, de Direitos fundamentais (a partir do art. 61º, nºs 2 e 3), quer na Parte II, de Organização económica, com base no art. 80º, alíneas b) e f), quer ainda dentro da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República

---

<sup>1</sup>Exceções: a Constituição italiana (art. 45º) e a Constituição brasileira (art. 5-XVIII, 2ª parte).

<sup>2</sup>Na doutrina, não exaustivamente, JOAQUIM SILVA LOURENÇO, *O cooperativismo e a Constituição*, in *Estudos sobre a Constituição*, obra coletiva, Lisboa, 1978, págs. 373 e segs.; ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *A Constituição patrimonial privada*, *ibidem*, III, 1979, págs. 406 e segs.; JORGE FERREIRA ALVES, *O cooperativismo e os princípios cooperativos na Constituição portuguesa*, Coimbra, 1980; JORGE MIRANDA, *Direito da economia*, policopiado, Lisboa, 1982, págs. 425 e segs. e *Iniciativa económica*, in *Nos dez anos da Constituição*, obra coletiva, Lisboa, 1986, págs. 75 e segs.; ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO e GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, *A Constituição económica portuguesa*, Coimbra, 1993, págs. 158 e segs. e 199 e segs.; RUI NAMORADO, *Os princípios cooperativos*, Coimbra, 1995; DEOLINDA APARÍCIO MEIRA, *O regime económico das cooperativas no Direito português. O capital social*, Porto, 2009.

Cfr. também J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, I, 4ª ed., Coimbra, 2007, págs. 793, 794, 956 e segs., 975 e segs. e 1008 e segs.; EVARISTO FERREIRA MENDES, anotação ao art. 61º, in JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição portuguesa anotada*, I, 2ª ed., Lisboa, 2017, págs. 889 e segs.; MANUEL AFONSO VAZ e MANUEL FONTAINE, anotação ao art. 80º, *ibidem*, II, 2ª ed., Lisboa, págs. 15 e segs.; RUI MEDEIROS, anotações ao art. 82º e ao art. 85º, *ibidem*, II, 2ª ed., Lisboa, págs. 57 e segs. e 100 e segs., respetivamente.

[art. 165º, nº 1, alínea x)] e dos limites materiais de revisão constitucional [art. 288º, alíneas f) e g)].

2. A todos é reconhecido o direito à livre constituição de cooperativas, desde que observados os princípios cooperativos (art. 61º, nº 2).

As cooperativas desenvolvem livremente as suas atividades no quadro da lei e podem agrupar-se em uniões, federações e confederações e em outras formas de organização legalmente previstas (art. 61º, nº 3). A lei estabelece as especificidades organizativas das cooperativas com participação pública (art. 61º, nº 4)<sup>3</sup>.

As cooperativas de consumo têm direito, nos termos da lei, ao apoio do Estado e a ser ouvidas sobre as questões que dizem respeito à defesa dos consumidores, sendo-lhes reconhecida legitimidade processual para defesa dos seus associados ou de interesses coletivos ou difusos (art. 60º, nº 3).

Para assegurar o direito à habitação incumbe ao Estado fomentar a criação de cooperativas de habitação [art. 65º, nº 2, alínea d), 2ª parte].

O Estado reconhece e fiscaliza o ensino cooperativo (art. 75º, nº 2, 2ª parte).

O apoio do Estado aos pequenos e médios agricultores compreende estímulos ao associativismo dos trabalhadores rurais e dos agricultores, nomeadamente a constituição por eles de cooperativas de produção, de compra, de venda, de transformação e de serviços [art. 97º, nº 2, alínea d)].

Verifica-se, pois, que não se contempla apenas um direito negativo, o direito de liberdade cooperativa. A seu lado, estabelecem-se direitos positivos, direitos à promoção de cooperativas em áreas tão diferentes como as do consumo, da habitação, do ensino e da agricultura (o que, evidentemente, não impede que haja cooperativas noutras áreas).

---

<sup>3</sup>O nº 2 do art. 61º corresponde ao texto original após a revisão de 1982. O nº 3 resultou das revisões constitucionais de 1982 e 1997. E o nº 4 da revisão de 1997.

3. A organização económico-social assenta, entre outros princípios (art. 80º), na coexistência do setor público, do setor privado e do setor cooperativo de propriedade dos meios de produção [alínea b)<sup>4</sup>]; na liberdade de iniciativa e de organização económico-social no âmbito de uma economia mista [alínea c)]; na proteção do setor cooperativo e social de meios de produção [alínea f)].

O Estado estimula e apoia a criação e a atividade das cooperativas (art. 85º, nº 1) e a lei definirá os seus benefícios fiscais e financeiros, bem como condições mais favoráveis à obtenção de crédito e auxílio técnico (art. 85º, nº 2)<sup>5</sup>.

4. Há uma vertente interna e uma vertente externa, a par da vertente positiva e da vertente negativa.

Como elucidam ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO e GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, a Constituição consagra uma segunda modalidade de iniciativa cooperativa e de alguma medida dela derivada: a liberdade de atuação das cooperativas e a liberdade de agrupamento em uniões e confederações<sup>6</sup>.

Ou, segundo EVARISTO FERREIRA MENDES, a liberdade de organização postula, ao mesmo tempo, a faculdade de cada cooperativa se juntar a outra ou outras em uniões, federações e confederações e, por conseguinte, a liberdade de escolha do grau de agrupamento e o estabelecimento do tempo e do modo da correspondente organização<sup>7</sup>.

Isto quanto à vertente positiva: querer agrupar-se. Entretanto, não pode obliterar-se a vertente negativa: não querer agrupar-se; e a vontade dos cooperadores há de ser respeitada, porque estamos diante de um direito de liberdade (insista-se).

---

<sup>4</sup> A alínea a) do art. 80º remonta à revisão constitucional de 1982, tendo a menção de setor social sido introduzida em 1989.

<sup>5</sup> Os nºs 1 e 2 têm enunciados decorrentes das revisões de 1982 e de 1989.

<sup>6</sup> *Op. cit.*, págs. 203-203.

<sup>7</sup> *Op. cit., loc. cit.*, pág. 892. Este Autor alude a um certo paralelismo com o fenómeno da coligação de sociedades.

O setor cooperativo compreende especificamente os meios de produção possuídos e geridos por cooperativas, em obediência aos princípios cooperativos, sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua natureza [art. 82º, nº 4, alínea a)]<sup>8</sup>.

5. O regime dos meios de produção integrados no setor cooperativo recai na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República [art. 165º, nº 1, alínea x)].

6. As leis de revisão constitucional terão de respeitar a coexistência do setor público, do setor privado e do setor cooperativo e social dos meios de produção [art. 288º, alínea f)] e a existência de planos económicos no âmbito de uma economia mista [art. 288º, alínea g)]<sup>9</sup>.

7. Para efeito de regime constitucional, as cooperativas definem-se através de certos parâmetros: os princípios cooperativos [arts. 61º, nº 2, e 82º, nº 4, alínea a)]. Somente as empresas que os observem beneficiam do auxílio do Estado, em verdadeira discriminação positiva [arts. 60º, nºs 2 e 3, 1ª parte, 65º, nº 2, alínea b), e 97º, nºs 1 e 2], e têm direitos de participação (art. 60º, nº 3); e não são tidas como “entidades da mesma natureza” das empresas privadas, nos setores vedados à iniciativa privada (art. 86º, nº 3, 2ª parte) nem podem sofrer intervenção do Estado na sua gestão (art. 86º, nº 2, *a contrario*).

A Constituição não enuncia esses princípios, nem indica a sua sede ou um texto donde constem. Contudo, a doutrina, a jurisprudência e a prática entendem que ela tem

---

<sup>8</sup>A alínea c) do art. 80º proveio da revisão constitucional de 1982 e a alínea f) da revisão constitucional de 1989. O nº 4 resultou das revisões de 1989 e 1997.

<sup>9</sup>As alíneas f) e g), nas fórmulas atuais, remontam à revisão constitucional de 1989.

em vista os princípios cooperativos comumente aceites<sup>10 11</sup> e acolhidos entre nós ao longo de uma experiência e de uma tradição cooperativista que remonta a mais de um século; e, apesar de algumas evitáveis flutuações legislativas, são eles os que explicita e desenvolve o art. 3º do Código Cooperativo.

Rcordando: 1) a adesão livre; 2) a gestão democrática; 3) o juro limitado ao capital; 4) a participação económica, com repartição dos excedentes; 5) o fomento da educação; 6) a colaboração entre as cooperativas.

Dever-se-á então admitir que, ao aludirem a princípios cooperativos, aqueles preceitos constitucionais procedem a uma receção – e, mesmo a uma receção formal (se bem que não totalmente similar à da Declaração Universal, prevista no art. 16º, nº 2 da Constituição). Não se tratará de mera remissão ou devolução para a lei: os princípios cooperativos não estão na disponibilidade do legislador, o seu sentido essencial impõe-se-lhe, ele não os poderia afetar ou substituir<sup>12</sup>. Tratar-se-á, sim, de uma normatividade de origem consuetudinária, com uma relevância direta na interpretação e na integração das normas constitucionais.

Recebidos assim pela Constituição, tais princípios vêm, por uma parte, condicionar todos os agentes económicos que pretendam constituir cooperativas e usufruir do seu estatuto<sup>13</sup> e, por outra parte, limitar a margem de decisão do órgão legislativo (a Assembleia da República ou, se autorizado, o Governo).

---

<sup>10</sup>Tal como foram definidos pela Aliança Cooperativa Internacional no Congresso de Viena de 1966.

<sup>11</sup>Neste sentido, pareceres nºs 32/81 e 15/82 da Comissão Constitucional, de 17 de novembro e 27 de abril, in *Pareceres*, XVII, págs. 123 e segs., e XIX, págs. 211 e segs., respetivamente; acórdão nº 321/89 do Tribunal Constitucional, de 29 de março, in *Diário da República*, 1ª série, nº 92, de 29 de abril de 1989. No segundo parecer, a Comissão Constitucional pronunciou-se pela inconstitucionalidade material de um decreto por desrespeito dos princípios cooperativos.

<sup>12</sup>Assim, ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Nota sobre o princípio da liberdade económica*, Lisboa, 1986, pág. 20.

<sup>13</sup>Em rigor não está aqui uma restrição, mas sim um requisito de qualificação. A salvaguarda dos princípios cooperativos é um critério *decisivo* de autenticidade da instituição cooperativa (JOAQUIM DA SILVA LOURENÇO, *op. cit., loc. cit.*, pág. 380).

8. Por decorrência destes princípios e das normas constitucionais transcritas a iniciativa cooperativa exerce-se em três níveis: no da liberdade da formação, no da liberdade de organização e gestão e no da liberdade de agrupamento.

Exerce-se em termos mais amplos do que os relativos à iniciativa privada, uma diferença de tratamento assente no desígnio democrático e de efetivação dos direitos económicos, sociais e culturais assumido pela Lei Fundamental [arts. 2º e 9º, alínea d)] e no objetivo de subordinação do poder económico ao poder político democrático [art. 80º, alínea a)].

Como refere RUI MEDEIROS, o que caracteriza o setor cooperativo e social, é não já a natureza da propriedade dos meios de produção, mas sim o modo como os meios de produção são organizados e geridos. Nesta perspectiva, ele constitui um domínio privilegiado para, cumprindo o objetivo plasmado no art. 2º, assegurar, na organização e na gestão dos meios de produção, a realização da democracia económica e social<sup>14</sup>.

9. A Constituição prescreve que o exercício da iniciativa económica privada deve ter em conta o interesse geral (art. 61º, nº 1, 2ª parte). Não prescreve o mesmo a propósito da iniciativa cooperativa.

Isso não significa que a cláusula do interesse geral não se imponha às cooperativas, uma vez que estas, conforme sublinha EVARISTO FERREIRA MENDES, são organizações de interesse particulares. Mas, na harmonização dos seus interesses com o interesse geral, pesará naturalmente a circunstância de não estarmos perante organizações tendentes à maximização do lucro em sacrifício dos seus associados<sup>15</sup>.  
Donde, maior compressão na regulamentação legislativa<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> *Op. cit., loc. cit.*, pág. 57.

<sup>15</sup> De resto, para J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA (*op. cit.*, I, págs. 987 e segs.) não existe uma propriedade social e cooperativa dos meios de produção.

<sup>16</sup> *Op. cit., loc. cit.*, I, pág. 890.



A intervenção do Estado nas empresas cooperativas não pode traduzir-se numa incoerência na sua auto-organização e autogestão<sup>17</sup>.

10. Direito fundamental, a iniciativa cooperativa é um direito de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias do Título II da Parte I da Constituição. Depende, por isso, do seu regime (art. 17º)<sup>18</sup>.

Sem irmos agora referir os princípios gerais de direitos fundamentais e os específicos dos direitos, liberdades e garantias, importa tão somente relembrar e salientar os princípios da proporcionalidade da proteção da confiança, da eficácia jurídica e do sentido restritivo das restrições e das limitações.

Por outra parte, embora não seja em si mesmo um princípio geral de direitos fundamentais, deve ter-se em conta, na apreciação do anteprojeto, o princípio da imparcialidade da Administração.

11. O apelo à proporcionalidade surge quando haja dois ou mais bens jurídicos carecidos de realização e sobre os quais, ocorra ou não conflito, tenha de procurar-se o equilíbrio, a harmonização, a ponderação, a concordância prática (para empregar a terminologia habitual, nem sempre usada nas mesmas aceções)<sup>19</sup>.

O juízo a emitir não se reconduz então a algo de meramente cognoscitivo. Trata-se, sim, de uma funcionalidade teleológica ou axiológica e não de qualquer funcionalidade lógica ou semântica. E tudo desemboca numa decisão.

Na linha da análise vinda da dogmática alemã, distinguem-se três subprincípios: idoneidade ou adequação, necessidade ou exigibilidade e racionalidade ou proporcionalidade *stricto sensu*.

---

<sup>17</sup>Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, I, pág. 794.

<sup>18</sup>Sobre o art. 17º. v. JORGE MIRANDA, *Direitos fundamentais*, 3ª ed., Coimbra, págs. 282 e segs.

<sup>19</sup>Cfr. JORGE MIRANDA, *Direitos fundamentais*, cit., págs. 337 e segs.

Pressuposta a legitimidade do fim consignado na norma, a idoneidade ou adequação traduz-se na propositura de um meio adequado à sua prossecução. Perante um bem juridicamente protegido, a intervenção ou a providência a adotar pelo órgão competente tem de se achar em correspondência com ele.

A necessidade ou exigibilidade do meio significa que é ele, entre os que poderiam ser escolhidos *in abstracto* e sem colidirem com a Constituição, aquele que melhor satisfaz *in concreto* – com menos custos nuns casos e com mais benefícios noutros – a realização do fim; e, por isso, tal a providência, a decisão que deve ser tomada.

A racionalidade ou proporcionalidade *stricto sensu* equivale a justa medida. Implica que o órgão proceda a uma correta avaliação da providência em termos quantitativos, e não só qualitativos, de tal sorte que ela não fique aquém ou além do que importa para se alcançar o resultado devido – nem mais, nem menos.

12. São numerosas as normas constitucionais que consagram o princípio da proporcionalidade, e em múltiplos campos: arts. 18º, nºs 2 e 3; 19º, nºs 2, 3 e 4; 28º, nº 2; 30º, nº 5; 36º, nº 6; 50º, nº 3; 57º, nº 3; 103º, nºs 1 e 3; 104º; 242º, nº 3; 266º, nº 2; 267º, nº 4; 270º; 272º, nº 2; 282º, nº 4.

As mais importantes são as do art. 18º, ao estabelecerem que as restrições a direitos, liberdades e garantias devem limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos (nº 2, 2ª parte) e não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais (nº 3, 3ª parte)<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup>Cfr., especialmente, J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição ...*, cit., págs. 368 e segs.; JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2ª ed., Coimbra, 2010, págs. 639 e segs.; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5ª ed., Coimbra, 2012, págs. 263 e segs.; JORGE MIRANDA e JORGE PEREIRA DA SILVA, anotação in *Constituição Portuguesa anotada*, I, 2ª ed., Lisboa, 2017, págs. 267 e segs.; VITALINO CANAS, *O princípio da proibição do excesso*, Coimbra, 2017.

Citando, de novo, ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO e GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, as restrições à iniciativa cooperativa apenas podem acautelar os valores do regime jurídico (registo cooperativo) e de clara expressão da vontade dos cooperadores (exigência de forma especial para o contrato associativo de constituição de cooperativas), não podem reduzir a plena liberdade de associação cooperativa na celebração do ato cooperativo e na respetiva estipulação<sup>21</sup>.

13. A segurança é o ambiente do Direito à luz da ideia de justiça. Quando olhada no plano subjetivo, reconduz-se à proteção da confiança, tal como a jurisprudência e a doutrina constitucionais a têm interpretado<sup>22</sup>. Os cidadãos têm direito à proteção da confiança, da confiança que podem pôr nos atos do poder político que contendam com as suas esferas jurídicas. E o Estado fica vinculado a um dever de boa fé (ou seja, de cumprimento substantivo, e não meramente formal, das normas e de lealdade e respeito pelos particulares)<sup>23</sup>.

Há muito se abandonou a precompreensão do poder legislativo como poder supremo do Estado e, ao invés, se afirmam (na lição, no fim de contas, de Montesquieu e dos *Founding Fathers* norte-americanos) a limitação recíproca e a interdependência de todos os poderes e órgãos do Estado. Não obstante, não menos certo é que cabe ao órgão legislativo (por princípio, o Parlamento) definir, em primeira linha, o interesse público, fazê-lo com liberdade de agir ou não agir (mesmo se a pré-iniciativa

---

<sup>21</sup> *Op. cit.*, *loc. cit.*, pág. 199.

<sup>22</sup> Cfr. *Direitos fundamentais*, cit., págs. 353 e segs. e Autores citados.

<sup>23</sup> V. uma invocação do princípio da proteção da confiança no acórdão nº 410/95 do Tribunal Constitucional, de 25 de junho, em que se considera inconstitucional a norma do art. 2º, nº 1 do Decreto-Lei nº 251/89, de 1 de julho, no sentido de não salvaguardar os benefícios fiscais concedidos pelo art. 14º do Decreto-Lei nº 737-A/74, de 23 de dezembro, aos sócios de cooperativas de habitação..

não está reservada aos seus membros) e fazê-lo à luz do entendimento que nele prevaleça.

Esta liberdade de conformação traduz-se em auto-revisibilidade do sistema legislativo (para empregar os termos consagrados na doutrina), bem diferente da sujeição ao princípio de pedido a que estão sujeitos os Tribunais Constitucionais, e fica reforçada, pelo pluralismo e pela alternância democrática. Tudo está em que seja respeitada a Constituição, porque o povo exerce o poder nas formas previstas na Constituição (arts. 3º, nº 1, 10º, nº 1 e 108º). Tudo está ainda em que, apesar da instabilidade e da irrequietude legislativas que marcaram o século XX e se têm agravado no século XXI, se preservem os elementos do Direito estruturante da sociedade ou que as suas reformas não sejam bruscas, sob pena de se pôr em risco as bases dessa sociedade; nem que, irrefletidamente, se sucedam as alterações criando incerteza nos destinatários.

Qualquer nova norma deve ser entendida, em teoria, como inspirada no interesse público considerado pelo legislador democraticamente legitimado (repete-se). Não pode, contudo, atingir de forma intolerável os interesses e as legítimas expectativas dos cidadãos e das suas associações assentes em normas constitucionais ou em normas legais delas regulamentadoras ou concretizadoras. É esse o cerne do Estado de Direito enquanto Estado de Direito democrático, aquele em que interagem o princípio da maioria e a garantia dos direitos fundamentais mediatizada pelo controlo da constitucionalidade.

Justamente, por isso, a Constituição dá ao Tribunal Constitucional, quando a segurança jurídica o exigir, o poder de fixar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral com alcance mais restrito do que os previstos em abstrato (art. 282º, nº 4)<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup>Cfr. JORGE MIRANDA, *Fiscalização da constitucionalidade*, Coimbra, 2017, pág. 346.

14. Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis – reza a 1ª parte do art. 18º Não são os únicos preceitos nessas condições, bem pelo contrário, pois, em Constituição *normativa*, é postulado geral que as suas normas sejam aplicáveis, ou suscetíveis de ser aplicáveis, diretamente nas situações da vida<sup>25</sup>.

Já se tem observado que aplicáveis diretamente são, em rigor, os *direitos*, e não os *preceitos*. Mas a enorme diferença entre a Constituição de 1976 (tal como a alemã de 1949), por um lado, e a Constituição de 1933 e as anteriores, por outro lado, está em que agora os direitos são imediatamente invocáveis por força das próprias normas constitucionais, sem reserva ou mediação de normas legais.

Nisto consiste aquilo a que pode chamar-se a revolução copernicana do Direito público europeu das últimas décadas, ligada à Constituição alemã de 1949 (art. 1º, nº 3) e, entre nós, à de 1976. Enquanto que antes o exercício dos direitos dependia da sua regulamentação, hoje as normas constitucionais adstringem os comportamentos de todos os órgãos e agentes do poder e conformam as suas relações com os cidadãos sem necessidade de mediatização legislativa.

Na expressão bem conhecida de HERBERT KRÜGER, não são os direitos fundamentais que agora se movem no âmbito da lei, mas a lei que deve mover-se no âmbito dos direitos fundamentais<sup>26</sup>. Ou, na fórmula de LOUIS FAVOREAU: no Estado legal, a constitucionalidade era uma componente de legalidade; no Estado de Direito, a legalidade é uma componente de constitucionalidade<sup>27</sup>. Ou, mais sinteticamente, segundo PAULO BONAVIDES: ontem os Códigos, hoje as Constituições<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> *Direitos fundamentais*, cit., págs. 363 e segs. e Autores citados.

<sup>26</sup> *Grundgesetz und Kartell Gesetzgebung*, Gottinga, 1950, pág. 12, *apud* PAULO BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, 8.ª ed., São Paulo, 1999, pág. 358.

<sup>27</sup> *Légalité et constitutionnalité*, in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, nº 3, 1997, págs. 73 e segs.

<sup>28</sup> *Curso de Direito Constitucional*, 28.ª ed., São Paulo, 2013, pág. 584.

14. Em correlação com a aplicabilidade imediata dos preceitos respeitantes aos direitos, liberdades e garantias, a 2ª parte do art. 18º, nº 1, da Constituição estabelece a quem se dirigem.

São destinatárias dessas normas, estão vinculadas aos direitos, liberdades e garantias, antes de mais, as entidades públicas seja qual for a sua natureza e seja qual for a sua forma de atuação, e não apenas o Estado. E são destinatários todos os órgãos do poder, e não apenas um dos poderes do Estado, o poder legislativo.

A vinculação dos órgãos do poder pelas normas constitucionais torna-se patente em dois planos ou momentos:

- a) Em relação a cada norma constitucional e a cada lei ou outro ato do Estado que com esse preceito venha a ser confrontado e que lhe deve ser conforme (art. 3º, nº 2, da Constituição);
- b) Em relação ao conjunto dos preceitos constitucionais e ao conjunto dos atos jurídico-públicos, os quais devem tender a criar condições objetivas capazes de permitir aos cidadãos usufruírem efetivamente dos seus direitos no âmbito do Estado de Direito democrático.

Em qualquer caso e em qualquer circunstância, qualquer ato de poder público deve tomá-las como fundamento e como referencial; e deve tender a conferir-lhes (e aos princípios que lhes subjazem) a máxima eficácia possível.

15. A vinculação do legislador pela Constituição, no domínio dos direitos fundamentais, significa (naturalmente), por um lado, que a regulamentação legislativa deve ser conforme com as correspondentes normas constitucionais e, por outro lado, que as normas constitucionais não exequíveis por si mesmas devem ser concretizadas nos termos por elas próprias previstas e, quanto aos direitos económicos, sociais e culturais, logo que reunidas as condições de efetivação.

Quando a Constituição fala no quadro da lei (art. 61º, nº 3) ou nos termos da lei (art. 60º, nº 3)<sup>29</sup>, o legislador não é livre de lhe emprestar qualquer conteúdo; a norma legislativa (acentuamos) tem, na perspetiva global da Constituição, de possuir um sentido que seja conforme com o sentido objetivo da norma constitucional.

Esta vinculação dos órgãos legislativos aos direitos fundamentais não é apenas negativa, não consiste somente em eles não contrariarem o sentido das normas constitucionais. É também positiva e não consiste apenas no dever de regulamentar ou concretizar normas constitucionais. Abrange ainda o dever de emitir normas ou outras providências de proteção dos direitos fundamentais.

Trata-se de um dever geral, que se reporta aos direitos, liberdades e garantias e, na sua vertente negativa, igualmente aos direitos económicos, sociais e culturais. Quanto a alguns direitos, ele consta mesmo de preceitos expressos, como os aduzidos a propósito do princípio da proporcionalidade

16. Os direitos, liberdades e garantias referem-se tanto a formas de realização e de defesa das pessoas como a padrões objetivos da ordem jurídica. Não subsistindo, isolados, têm de ser apercebidos também na sua conexão com interesses, princípios e valores ali ínsitos e que sobre eles, verificados determinados pressupostos e balizas, prevalecem. Donde, as restrições enquanto reduções de conteúdo e de âmbito de proteção desses direitos.

O art. 18º, nº 2, liga as restrições à “salvaguarda de outros direitos ou interesse legalmente protegidos”. *Deve ser, porém*, interpretado no sentido de o segmento respeitante aos direitos se reconduzir a limites de exercício na perspetiva do art. 29º, nº 2, da Declaração Universal e de apenas o segmento dos “interesses constitucionalmente protegidos” ter de ser tido em conta.

O que vale para as restrições, vale – até por maioria de razão – para quaisquer normas ou atos – de limitação ou de condicionamento – que atinjam ou que possam

---

<sup>29</sup>Ou mesmo quando parece devolver para a lei toda a regulamentação.

colidir com os direitos, liberdades e garantias – como é o direito de iniciativa cooperativa. Donde, em especial:

- Nenhuma dessas normas pode deixar de se fundar na Constituição;
- Elas devem designar expressamente os direitos em causa e indicar os preceitos ou princípios da Constituição em que repousam;
- O grau de exigência e determinabilidade das leis há de ser tal que se garanta aos destinatários da norma um conhecimento preciso, exato e tempestivo dos critérios legais;
- Essas leis não podem atribuir às entidades ou aos órgãos executivos nenhum poder discricionário.

17. Com o princípio da igualdade não se confunde o princípio da imparcialidade da Administração<sup>30</sup>.

A igualdade contende com os destinatários dos atos da Administração, a imparcialidade (arts. 113º, nº 3 e 266º, nº 2 da Constituição e arts. 9º e 69º do Código do Procedimento Administrativo) refere-se aos órgãos e agentes da Administração. A igualdade tem em vista os direitos e interesses particulares afetados, a imparcialidade a prossecução do interesse público. A igualdade admite ou impõe diferenciações de situações desiguais, a imparcialidade é um critério de atuação<sup>31</sup>.

Nas relações entre a Administração e os particulares, o princípio da imparcialidade impõe que, quando estes estejam em concorrência (ou em conflito) atual ou potencial, a Administração não se comprometa com as suas pretensões e que não aprecie as suas qualidades a não ser a partir de elementos objetivos de caráter geral. Significa, pois, abstenção ou independência diante dos interesses privados em presença e

---

<sup>30</sup>Cfr. *Direitos fundamentais*, págs. 328 e 329 e Autores citados; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, II, págs. 802 e 803; anotação de MARIA DA GLÓRIA GARCIA e ANTÓNIO CORTÊS, in *Constituição ...*, III, págs. 499 e 500.



JORGE MIRANDA  
DOUTOR EM DIREITO  
PROFESSOR CATEDRÁTICO  
DA  
UNIVERSIDADE DE LISBOA  
E DA  
UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

*JM* 17

desinteresse dos titulares dos órgãos ou agentes da atividade administrativa. Porque prossegue o interesse público, a Administração não apoia, não favorece, não auxilia nenhum interesse particular (assim como não tem de se lhe opor), por razões diversas do bem comum.

II

18. O regime das Caixas de Crédito Agrícola consta atualmente do Decreto-Lei nº 24/91, de 11 de janeiro.

O Banco de Portugal enviou agora às Caixas de Crédito Agrícola, para consulta, um anteprojeto de regime jurídico das Caixas de Crédito Agrícola, em que se propõe rever a aperfeiçoar esse regime “visando aumentar a resiliência do setor e promover a sua sustentabilidade a médio e a longo prazo, preservando a natureza cooperativa do regime e a sua ligação ao setor primário da economia”.

O anteprojeto desenvolve-se num diploma preambular (quase um anteprojeto de lei de bases) e num texto mais longo, com seis capítulos e numerosas secções e subsecções.

O presente parecer tem por objeto os problemas jurídico-constitucionais (não os económicos, financeiros e fiscais) que um e outro texto suscitam. E vão ser transcritas as disposições que, direta ou indiretamente, os implicam.

19. No diploma preambular:

Art. 3º

1. Na data de início de vigência do presente diploma, o Sistema Integrado de Crédito Agrícola Mútuo (doravante designado por “SICAM”) transforma-se num grupo cooperativo, para efeitos do capítulo III do Regime Jurídico do Setor Cooperativo de Crédito Agrícola, nos seguintes termos:

- a) O SICAM adota a designação “Sistema Integrado do Crédito Agrícola Mútuo – Grupo Cooperativo” (doravante designado por “SICAM – Grupo Cooperativo”);
- b) A Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo transforma-se num organismo central de grupo cooperativo, com capital social igual ao capital social que detenha à data da entrada em vigor do presente diploma, e os títulos de capital das suas associadas são convertidos em ações nominativas com o valor nominal de cinco euros;
- c) As caixas de crédito agrícola mútuo integradas transformam-se em cooperativas de crédito agrícola que participam no capital social da Caixa

Central de Crédito Agrícola Mútuo, na proporção dos títulos de participação por si detidos.

2. O Banco de Portugal atualiza officiosamente o registo especial das entidades referidas nas alíneas a) e b) do número anterior e procede ao registo especial officioso do SICAM – Grupo Cooperativo.

3. Compete às entidades referidas nas alíneas b) e c) do nº 1 procederem às competentes atualizações dos respetivos estatutos e dos registos junto da Conservatória do Registo Comercial, no referido prazo de seis meses contados da data de entrada em vigor do presente diploma.

#### Art. 4º

1. No prazo de um ano a contar da data de entrada em vigor do presente diploma, as caixas de crédito agrícola mútuo não associadas à Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo que pretendam manter a forma de cooperativa promovem as alterações estatutárias e outras que sejam necessárias para assegurar o cumprimento do disposto no regime jurídico aprovado pelo artigo 1º, devendo optar por uma das seguintes alternativas:

- a) Adesão ao SICAM – Grupo Cooperativo;
- b) Constituição de um ou mais grupos cooperativos;
- c) Adoção de outra forma de organização que lhes permita a mutualização do risco, nos termos do capítulo IV do Regime Jurídico do Setor Cooperativo de Crédito Agrícola.

2. As caixas de crédito agrícola mútuo não integradas e que não pretendam manter a forma de cooperativa promovem as alterações estatutárias e outras que sejam necessárias para a sua transformação em bancos, dentro do prazo previsto no número anterior.

3. As alterações estatutárias estão sujeitas a prévia autorização do Banco de Portugal, nos termos previstos no Código da Atividade Bancária.

4. Caso as caixas de crédito agrícola mútuo não integradas não pretendam realizar qualquer das alterações elencadas nos nºs 1 e 2, podem em alternativa, no prazo previsto no nº 1, solicitar a sua dissolução voluntária, nos termos previstos para as instituições de crédito em geral.

5. Caso as entidades referidas no nº 1 do presente artigo não concretizem qualquer das atuações referidas nos números anteriores no prazo por estes estabelecido, é vedado às mesmas o exercício da atividade como instituição de crédito, cabendo ao Banco de Portugal propor a revogação da respetiva autorização para o exercício de atividade.

6. Excecionalmente, por motivos atendíveis, o prazo referido no número anterior poderá ser prorrogado pelo Banco de Portugal.

20. No anteprojecto propriamente dito:

**Art. 3º**

1. A constituição das cooperativas de crédito agrícola depende da autorização da autoridade de supervisão competente.

2. Para além do disposto Código da Actividade Bancária em matéria de alterações estatutárias, está sujeita a autorização prévia do Banco de Portugal, nos termos do número anterior, a alteração dos estatutos das cooperativas de crédito agrícola relativamente à sua área de acção.

3. É condição necessária para a emissão de autorização para o exercício da actividade bancária que as cooperativas de crédito agrícola integrem um grupo cooperativo, nos termos previstos no capítulo III, ou integrem outra forma de organização que permita a mutualização dos riscos, nos termos previstos no capítulo IV.

**Art. 13º**

1. As cooperativas de crédito agrícola têm âmbito local, não podendo ser constituídas as que se proponham exercer a sua actividade em área que exceda a do município onde tiverem sede.

2. As cooperativas de crédito agrícola apenas podem exercer a sua actividade em área que exceda a do município onde tiverem sede nos seguintes casos:

- a) Nos municípios limítrofes não existe nenhuma outra cooperativa de crédito agrícola em funcionamento ou nesses mesmos municípios apenas existem cooperativas de crédito agrícola que não integram o mesmo grupo cooperativo;
- b) Se o excesso resultar da fusão de cooperativas de crédito agrícola já existentes.

(...)

**Art. 14º**

Nenhuma cooperativa agrícola se pode constituir com menos de 50 associados, não podendo manter-se em funcionamento com número inferior por período superior a seis meses, sob pena de revogação da autorização, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 8º do presente diploma.

**Art. 28º**

1. A verificação de que os membros propostos para os órgãos de administração e fiscalização possuem os requisitos de adequação necessários para o exercício de funções, é efectuada por uma comissão de avaliação composta por três membros independentes.

2. O disposto no número anterior é também aplicável à verificação de adequação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização que se encontram em exercício de funções, com base em factos supervenientes.

3. Dois dos membros referidos no número anterior são designados pelo órgão de administração, de entre os associados da cooperativa de crédito local, com mérito reconhecido, competências e disponibilidade para o exercício da função e que não sejam titulares de cargo social na cooperativa de crédito agrícola ou que nela exerçam qualquer função.

4. Quando a cooperativa de crédito agrícola esteja integrada num grupo cooperativo, o terceiro membro da comissão de avaliação referida no nº 1 é designado pelo órgão conselho de administração do organismo central.

#### Art. 44º

As cooperativas de crédito agrícola são obrigadas a integrar um grupo cooperativo, nos termos do presente capítulo, salvo nos casos previstos no capítulo IV do presente diploma.

#### Art. 45º

1. O grupo cooperativo é constituído por um organismo central e um mínimo de 3 cooperativas de crédito agrícola, devendo assegurar-se um adequado volume de atividade e dispersão geográfica.

2. As cooperativas de crédito agrícola associadas detêm, indiretamente, a maioria do capital social e dos direitos de voto do organismo central, constituindo para o efeito uma sociedade anónima, cuja atividade principal consiste na gestão da participação social no organismo central.

#### Art. 50º

O organismo central de um grupo cooperativo é uma instituição de crédito, constituída sob a forma de sociedade anónima.

#### Art. 51º

1. O organismo central tem por objeto:

- a) Orientar e fiscalizar a atividade das cooperativas de crédito agrícola associadas, por intervir para corrigir deficiências que detete no exercício das atividades destas últimas e por aplicar outras medidas e sanções, nos termos previstos no presente diploma;
- b) Representar as cooperativas de crédito agrícola associadas junto dos serviços do Banco de Portugal, de sistemas de registo, compensação e liquidação de valores mobiliários da Interbolsa e de outros organismos ou entidades para as quais tal representação seja solicitada pelas cooperativas de crédito agrícola

associadas e aceite pelo organismo central, sem prejuízo das informações que possam vir a ser prestadas diretamente ao Banco de Portugal pelas cooperativas de crédito agrícola, bem como da responsabilidade das mesmas pelo conteúdo da informação prestada pelo organismo central;

- c) Representar o grupo cooperativo perante terceiros, nomeadamente perante autoridades públicas;
- d) Assegurar o cumprimento das regras de solvabilidade e liquidez do grupo cooperativo respetivo e das cooperativas de crédito agrícola associadas;
- e) A concessão de crédito e a prática dos demais atos inerentes à atividade bancária, nos mesmos termos autorizados aos bancos, devendo no entanto o organismo central abster-se de concorrer com as cooperativas de crédito agrícola que, direta ou indiretamente, detenham participações no seu capital;
- f) A concessão de crédito às cooperativas de crédito agrícola associadas;
- g) A concessão de crédito aos membros dos órgãos de administração e fiscalização de cooperativas de crédito agrícola associadas, quando as operações sejam abrangidas pelo disposto no artigo 86º do Código da Atividade Bancária, ou quando esteja em causa o financiamento de atividades referidas no nº 1 do artº 15º do presente diploma;
- h) Prestar apoio técnico às cooperativas de crédito agrícola que integram o respetivo grupo cooperativo.

2. O organismo central pode estabelecer um fundo de assistência em caso de desequilíbrio financeiro, que deve dispor das condições necessárias para promover que as cooperativas de crédito agrícola em situação de desequilíbrio financeiro recuperem esse equilíbrio, tornando-se novamente viáveis do ponto de vista económico e financeiro.

#### Art. 57º

1. Sem prejuízo das atribuições e competências de quaisquer autoridades públicas, compete ao organismo central, no exercício das funções de orientação das cooperativas de crédito agrícola integradas no respetivo grupo cooperativo, definir orientações relativamente ao seguinte:

- a) Cumprimento das regras relativas à solvabilidade e liquidez das cooperativas de crédito agrícola integradas no respetivo grupo cooperativo, estabelecendo os princípios, termos e condições aplicáveis ao investimento, à gestão de tesouraria, à realização de operações com outras instituições de crédito ou empresas de investimento, bem como à realização de operações de titularização e emissão de instrumentos financeiros;
- b) Objetivos estratégicos para a atividade das cooperativas de crédito agrícola;
- c) Políticas de constituição de reservas e políticas de distribuição do excedente financeiro pelos participantes das cooperativas de crédito agrícola;