



O Provedor

Exmo. Senhor
Secretário de Estado da Presidência do Conselho
de Ministros
Dr. André Caldas
Rua Prof. Gomes Teixeira, n.º 2 – 7.º
1350-249 Lisboa

s/ referência

s/ comunicação

n/ referência

Data

Of.1000/87

20 de novembro de 2020

ASSUNTO: Anteprojeto da Proposta de Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública

Excelência,

Em resposta ao V. pedido de parecer por esta Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, em 22 de outubro, relativamente ao anteprojeto de Proposta de Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública, nos termos do n.º 1 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, que aprova o Regime da Organização e Funcionamento do XXII Governo Constitucional, junto remete-se a análise desenvolvida por esta instituição e as propostas de redação que da mesma decorrem.

Sem outro assunto de momento, subscrevo-me com a mais elevada consideração, apresentando os meus cumprimentos,

O Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

(Edmundo Martinho)

ANÁLISE DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DO ANTEPROJETO DE PROPOSTA DE LEI-QUADRO DO ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA

I. ESTRUTURA E OBJETIVOS DO ANTEPROJETO

I. 1 Estrutura do diploma:

O Anteprojeto em análise é composto por:

a) Exposição de Motivos: onde estão delineados os objetivos do diploma e as traves mestras do mesmo;

b) Diploma preambular: composto, nomeadamente, pelo artigo que determina a aprovação, em anexo, “Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública” (artigo 2.º), os artigos que operam alterações legislativas a vários diplomas legais (artigos 5.º a 11.º), norma de direito transitório (artigo 12.º), bem como norma revogatória de diversos diplomas legais ou disposições legais de diplomas (artigo 13.º);

c) Anexo – “Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública”: onde consta o regime propriamente dito do (novo) estatuto da utilidade pública, o qual, por sua vez, tem os Anexos I a III.

I. 2. Objetivos do anteprojeto

1. Na “Exposição de Motivos” do anteprojeto, é referido objetivo constante do Programa do XXII Governo Constitucional de *“proceder a uma revisão global e integrada da legislação aplicável às fundações e às entidades com estatuto de utilidade pública, de modo a valorizar as iniciativas filantrópica ou de âmbito comunitário, reconhecendo o papel essencial que estas instituições desempenham no nosso tecido social, combatendo o estigma que se gerou contra elas e reforçando os instrumentos de fiscalização da sua*

atividade, para garantir que não se desviam dos fins para os quais foram criadas nem prosseguem intuítos fraudulentos”¹.

2. São, depois, e como é o desiderato das exposições de motivos de propostas de lei, identificados os objetivos do anteprojeto, a saber sumariamente:

- i. Modernizar o regime legal em vigor consta do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, na sua redação atual;
- ii. Proceder a uma reforma global do regime jurídico-público das pessoas coletivas de utilidade pública, clarificando e uniformizando os requisitos e efeitos do estatuto de utilidade pública, e suas causas da sua cessação, e implementando, de forma inovatória, um regime de fiscalização do cumprimento das obrigações que resultam para as entidades a quem o estatuto seja atribuído;
- iii. Consolidar, num só ato legislativo, o regime jurídico aplicável às pessoas coletivas de utilidade pública, pondo fim à dispersão legislativa hoje vigente, revogando vários atos legislativos e disposições legais avulsas constantes de atos legislativos que disciplinam tipos específicos de pessoas coletivas privadas, centralizando todas as referências ao estatuto de utilidade pública num só diploma;
- iv. Clarificar e apurar requisitos, bem como simplificar e desmaterializar procedimentos administrativos, criando uma funcionalidade no ePortugal.gov.pt que permite gerir os pedidos de atribuição, gestão, renovação e cessação do estatuto de utilidade pública, bem como divulgar informação pública e produzir informação estatística sobre todas as entidades a quem seja atribuído estatuto de utilidade pública;
- v. Adequar o atual modelo de fiscalização das fundações privadas, tendo em conta todos os benefícios associados a este tipo de pessoa coletiva, colmatando lacunas identificadas existentes no regime previsto na Lei-Quadro das Fundações, aprovada em anexo à Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, na sua redação atual, uma vez que este não prevê a existência dos adequados mecanismos para que a entidade competente para o reconhecimento possa identificar se está verificada alguma causa de extinção da fundação.

Cf. Programa do XXII Governo Constitucional, p. 141 (disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3d%3d>), cuja redação, a este respeito, foi integralmente reproduzida na exposição de motivos

3. De sublinhar, na medida que é fundamental para a SCML, que decorre expressamente da exposição de motivos do anteprojeto que se “reduz o estatuto de utilidade pública à unidade, sistematizando — [mas] **sem prejudicar a situação jurídica de qualquer das entidades em questão** — os diferentes tipos de regime de utilidade pública que vigoram no ordenamento jurídico nacional” (negrito nosso). Ou seja, decorre da exposição de motivos que, apesar do objetivo reformador do regime jurídico do estatuto da utilidade pública, o legislador mantém intocada a situação jurídica das entidades que, como a SCML, nos termos que *infra* se apresentam, são já reconhecidas como tendo utilidade pública, mormente com utilidade pública administrativa.

II. Natureza e regime jurídico aplicável à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa: **Caracterização e resenha histórica:**

1. A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa é, nos termos dos respetivos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 235/2008, de 3 de Dezembro (com as alterações introduzidas pelos **Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 67/2015, de 29 de abril, e pela Lei n.º 53/2018, de 20 de agosto**), **uma pessoa coletiva de direito privado e utilidade pública administrativa**², regendo-se por estes Estatutos, pelas normas que lhe sejam especialmente aplicáveis e não contrariem os presentes estatutos e, pela lei civil³.

2. Ou seja, é uma pessoa coletiva de direito privado (*e não de direito público*), mas de utilidade pública, com a especificidade de se caracterizar como de utilidade pública administrativa.

3. De referir que nem sempre foi reconhecida e /ou atribuída esta natureza jurídica à SCML, e, portanto, nem esta, nem respetivo regime jurídico aplicável, foram, ao longo dos tempos, isentos de dúvidas.

4. Assim, testemunhava o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral (PGR), no Parecer n.º 11/1995, emitido em 1996⁴ (doravante “Parecer/96”), quando afirmava que, “[p]ara

² Artigo 1.º, n.º 1, dos Estatutos.

³ Artigo 1.º, n.º 2 dos Estatutos.

⁴ Em 29 de março de 1996, na sequência de questões suscitadas pela, então, Secretária de Estado do Orçamento, relativas ao “regime de aposentação do pessoal dirigente da SCML exercendo funções em regime de comissão, requisição ou destacamento”. Este parecer encontra-se disponível em <http://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/8837> (consultado pela última vez em 05.11.2020).

compreender a actual configuração e natureza jurídica da SCML [à data deste parecer regida pelos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 322/91, de 26 de Agosto] é indispensável ter presente a evolução histórica desta instituição, ao longo dos quase cinco séculos que já leva de existência. Essa evolução não se processou, aliás, por forma linear, antes patenteando significativas oscilações, em função, quer das concepções sócio-políticas em cada momento dominantes, quer da maior ou menor capacidade manifestada pela instituição para, na prática, realizar as finalidades que lhe são próprias” (sublinhado nosso).

5. Recuando (apenas) ao período do Estado Novo, diga-se que“(…) [n]ão foi pacífica a qualificação da SCML na vigência da reorganização produzida pelo Decreto-Lei n.º 32255. (...) [E]ste Conselho pronunciou-se por várias vezes no sentido de que o aludido diploma teria devolvido à SCML a natureza de entidade privada, na modalidade de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa. (...) O regime geral das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa ser-lhe-ia, assim, aplicável supletivamente, em tudo o que não estivesse especialmente regulado na sua legislação própria. (...) A reorganização da Santa Casa decorrente do Decreto-Lei n.º 40397, embora importante em termos de reestruturação interna e racionalização de serviços, não foi de molde a afectar a sua natureza jurídica. Por isso bem se compreende que, no domínio desse diploma, este Conselho tenha continuado a caracterizá-la como pessoa colectiva de utilidade pública administrativa”⁵ (sublinhado e negrito nosso).

6. Entre 1979 e 1983, a SCML foi considerada um instituto público, por via legal expressa, já que o n.º 1 do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro⁶, determinava que “[a] Santa Casa da Misericórdia de Lisboa é um instituto público, regido por legislação especial, que deverá compatibilizar aquela qualidade com o respeito pelas suas características próprias e pelo património histórico-cultural que representa”.

7. Com a revogação decreto-lei de 1979, através do artigo 93.º do regime aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro⁷, regressou a discussão quanto à natureza jurídica da SCML. Mais uma vez, o parecer, aqui citado, do Conselho Consultivo da PGR dá nota que, com “a revogação do Decreto-Lei n.º 519-G2/79, operada pelo artigo 98º do Estatuto anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, extraiu este Conselho a consequência de que, a partir da entrada em vigor deste último diploma, a SCML

⁵ Ibid., §3.4. e 3.5.

⁶ Decreto-Lei este que estabelecia o regime jurídico das instituições privadas de solidariedade social.

⁷ Este decreto-lei aprovou o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, hoje ainda em vigor, mas com várias alterações.

recuperara a natureza de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa - entidade privada, portanto. No parecer n.º 17/82 (Complementar) (...) se escreveu, (...) que: "Foi, assim, eliminado da ordem jurídica o único suporte que conduziu a que no citado parecer n.º 17/82 se entendesse que a Misericórdia de Lisboa era, face à legislação então em vigor, um instituto público. Na verdade, os termos do referido artigo [61.º] do Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 519-G2/79 não consentiam dúvidas nem deixavam margem para hesitações. Mas então, revogada essa norma, a situação, no que respeita à natureza jurídica, única questão em análise, volta ao estado anterior, mantendo plena validade as considerações produzidas no referido parecer n.º 138/76 (...) e que, na esteira de outros pareceres deste órgão de consulta, culminaram na conclusão de que a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa não é um instituto público, mas uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa". Deve reconhecer-se que esta doutrina não foi unanimemente aceite"⁸.

8. A partir do início da década de 90 do século passado, a natureza jurídica da SCML fica estabilizada, sendo-lhe reconhecido, por via legal, o estatuto de utilidade pública administrativa, e assim tem permanecido nos últimos quase 30 anos.

9. De facto, em 1991, com a aprovação dos Estatutos da SCML, pelo Decreto-Lei n.º 322/91, de 26 de Agosto⁹, passa a estar *legalmente expreso*, no seu artigo 1.º (n.º 1), que “[a] *Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, (...) é uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa*”.

10. E, em 2008, com a aprovação dos Estatutos que atualmente regem a SCML, no seu artigo 1.º, n.º 1, reitera-se a reforça-se a natureza privada da SCML, mantendo o seu estatuto de entidade de utilidade administrativa, tendo sido, no Decreto-Lei n.º 235/2008, de 3 de dezembro, sublinhada “a necessidade de proceder à modernização dos processos de funcionamento e das metodologias de intervenção de forma a acompanhar as novas realidades sociais e combater os efeitos nefastos que delas advenham, mantendo-se assim na vanguarda das intervenções sociais. As modificações ora adoptadas visam eliminar os aspectos constrangedores da capacidade de intervenção (...) com a aprovação dos estatutos é dado mais um passo importante para que a Santa

⁸ Parecer/96, §3.7. (sublinhado nosso).

⁹ Cujo preâmbulo é significativo a este respeito “(...) o Governo entende aprovar para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa uns estatutos que, definindo a sua identidade, a reconduzam à pureza original, ainda que naturalmente adequados aos nossos dias, e lhe permitam actuar sem as limitações que, em crescendo, foram afectando a sua acção. Assim, com os presentes Estatutos, tem-se em vista criar condições para maior eficácia na prossecução dos objectivos sociais da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, apetrechando-a com os meios de gestão e enquadrando os instrumentos de criação de recursos do modo mais adequado a suportar a sua insubstituível acção de solidariedade social” (sublinhado nosso).

Casa da Misericórdia de Lisboa se mantenha na vanguarda das intervenções sociais que visam a melhoria do bem-estar das pessoas e, prioritariamente, dos mais desfavorecidos em prol de uma sociedade mais justa e mais humana.”¹⁰.

11. Do ponto de vista do seu **regime jurídico**, reitera-se o que já foi aqui referido, a **SCML rege-se pelos seus Estatutos, pelas normas que lhe sejam especialmente aplicáveis e as normas não contrariem os Estatutos, bem como pela lei civil¹¹**, tendo o legislador considerado que esta era a forma de garantir que a SCML prosseguisse a sua missão de forma eficiente e célere, adaptando-se em permanência às exigências e desafios que da mesma decorre.

III. ANÁLISE DO ANTEPROJETO DE PROPOSTA DE LEI (ANTEPROJETO)

III.1 Da Exposição de Motivos:

1. Na exposição de motivos do anteprojeto pode ler-se o seguinte:

*“Com efeito, revoga todas as disposições legais avulsas constantes de atos legislativos que disciplinam tipos específicos de pessoas coletivas privadas, centralizando todas as referências ao estatuto de utilidade pública num só diploma. Nesta medida, reduz o estatuto de utilidade pública à unidade, sistematizando – **sem prejudicar a situação jurídica de qualquer das entidades em questão** – os diferentes tipos de regime de utilidade pública que vigoram no ordenamento jurídico nacional e extingue a categoria de pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, revogando os artigos 416.º a 454.º do Código Administrativo de 1940, determinando que o regime que é aplicável às entidades que legal e estatutariamente forem qualificadas como tal é o constante desta Lei-Quadro” (sublinhado e negrito nosso).*

2. A redação deste parágrafo da exposição de motivos (especialmente o seu segundo período) não é, s.m.o, possivelmente, a mais evidente, na medida em que, na realidade, a eliminação da categoria de “pessoas coletivas de utilidade pública administrativa” não opera, pelo menos, desde já, permanecendo a mesma no regime jurídico nacional enquanto subsistirem entidades com esse estatuto, conferido por via legal. Diga-se, aliás,

¹⁰ Cf. Preâmbulo do *supra* referido Decreto-Lei n.º 235/2008.

¹¹ Artigo 1.º, n.º 2 dos Estatutos.

que é isso que resulta também do articulado do anteprojeto – quer no seu diploma preambular¹², quer no seu anexo¹³.

3. Não obstante, o que nos parece ser uma redação menos clara, o que importa para a SCML, enquanto entidade de utilidade pública administrativa, é a afirmação pelo legislador, de forma expressa na exposição de motivos, que o seu estatuto, atribuído por via legal, permanecerá inalterado, já que a reforma que se pretende encetar desenvolver-se-á **“sem prejudicar a situação jurídica de qualquer das entidades em questão”** (entenda-se, as entidades cuja natureza de pessoa coletiva de utilidade pública administrativa se já encontra atribuída). Esta intenção de manutenção do *status quo* destas entidades transparece no diploma preambular, e respetivo anexo, do anteprojeto, como resulta do que de seguida se analisa e sem prejuízo de algumas propostas de ajustamento de redação que se consideram necessárias.

III. 2 Do diploma preambular do anteprojeto (doravante “diploma preambular”):

1. O artigo 1.º do diploma preambular, sob a epígrafe “Objeto”, estabelece apenas que:

“A presente lei aprova a lei-quadro do estatuto de utilidade pública.”

2. Contudo, o anteprojeto tem um objeto mais amplo. Para além de, efetivamente, aprovar, em anexo, a referida “Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública”, (cf. artigo 2.º), decorre da leitura do restante texto, que são efetuadas alterações legislativas a vários diplomas.

3. Estas alterações, em conformidade com as melhores práticas de legística, devem estar expressamente identificadas no artigo 1.º do diploma preambular, de modo a que o seu

¹² Vd. Artigo 12.º, n.º 2, onde se estabelece que *“As pessoas coletivas classificadas como de utilidade pública administrativa à data da entrada em vigor da presente lei, mantêm a isenção automática de IRC, nos termos previstos no artigo 10.º do Código do IRC, aprovado pela Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro, na sua redação atual, não carecendo essa isenção de reconhecimento pelo membro do Governo responsável pela área das finanças”* (sublinhado nosso).

¹³ Vd., por exemplo: artigo 3.º, onde sob a epígrafe “Extensão do âmbito pessoal de aplicação” no seu n.º 3, alínea b) se prevê expressamente o seguinte:

“3 - Apenas o disposto no artigo 11.º é aplicável:

a) (...)

b) As pessoas coletivas constantes do Anexo III à presente lei-quadro, da qual faz parte integrante, sem prejuízo do disposto nos respetivos regimes, no que for mais favorável, bem como a quaisquer outras pessoas coletivas que por lei sejam qualificadas como pessoas coletivas de utilidade pública administrativa” (sublinhado nosso).

conteúdo corresponda à epígrafe¹⁴ e de modo a que o intérprete apreenda, de imediato, a abrangência de todo o diploma.

4. Assim, propõe-se como possível redação alternativa¹⁵:

Artigo 1.º

Objeto

1. *A presente lei procede aprovação da lei-quadro do estatuto de utilidade pública.*
2. *A presente lei procede ainda à:*
 - a) *Segunda alteração à Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto, alterada pela Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto;*
 - b) *Segunda alteração à Lei-quadro das Fundações, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de junho, alterada pela Lei n.º 150/2015, de 10 de setembro;*
 - c) *Terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 4/82, de 11 de janeiro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 81/85, de 28 março, e 246/90, de 27 de julho;*
 - d) *Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 249/86, de 25 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 312/95, de 24 de novembro;*
 - e) *Terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 244/92, de 29 de outubro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 81/2000, de 10 de maio, e 154/2017, de 28 de dezembro;*
 - f) *Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro;*
 - g) *Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de junho, alterado pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho.*

5. Importa, na análise do diploma preambular, referir ainda que:

- O artigo 3.º estabelece o regime relativo à confirmação do estatuto de utilidade pública às entidades a quem o mesmo foi concedido *por ato administrativo*, determinando-se um calendário para estes efeitos, sendo que, caso não se proceda ao requerimento de confirmação, o estatuto atribuído caduca (n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º). Acresce que, nestes casos, se a entidade estiver registada, no registo das fundações, o mesmo deve ser cancelado (artigo 4.º).

Estes artigos não relevam, contudo, à SCML, na medida em que o seu estatuto é atribuído por via legal (e não por via de ato administrativo).

¹⁴ Cf. Artigo 10.º, n.º 1 (*in fine*), das Regras de legística na elaboração de atos normativos do Governo, aprovadas em anexo ao Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, que aprovou o regime e organização do funcionamento do XII Governo Constitucional (doravante “Regras de Legística do Governo”)

¹⁵ Procurando seguir o disposto no artigo 11.º, n.º 4 e n.º 9 [alínea a)] das Regras de Legística do Governo.

- O artigo 12.º consagra um regime transitório indicando que:
 - ✓ A Lei-Quadro do estatuto da utilidade pública, aprovada em anexo ao anteprojeto, não se aplicará aos procedimentos de atribuição e revogação daquele estatuto que estejam pendentes (n.º1).

Estão aqui em causa, novamente, os *casos de estatuto de utilidade pública atribuído por ato administrativo*, não relevando para a SCML.

- ✓ Já o n.º 2 deste artigo é relevante para a SCML, especificando que *as pessoas coletivas classificadas como de utilidade pública administrativa à data da entrada em vigor do anteprojeto mantêm a isenção automática do IRC*, nos termos do artigo 10.º do Código do IRC, não carecendo essa isenção do reconhecimento pelo membro do Governo responsável pela área das finanças. É precisamente o caso da SCML.

Por via deste normativo, mantém-se, pois, o *status quo* importante, em matéria de isenções fiscais.

Do ponto de vista redaccional, julga-se que o disposto no n.º 2 do artigo 12.º *sub judice* poderá beneficiar de alguns ajustamentos de natureza meramente formal, passando, nomeadamente, a remeter-se para a alínea que, no artigo 10.º do Código do IRC, refere concretamente as pessoas coletivas de utilidade administrativa. Assim, propõe-se a seguinte redação alternativa para este n.º 2 do artigo 12.º:

As pessoas coletivas classificadas como de utilidade pública administrativa à data da entrada em vigor da presente lei, mantêm a isenção automática do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), nos termos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º do Código do IRC.

- O artigo 13.º do diploma preambular vem determinar que o anteprojeto em análise entra em vigor 30 dias após a sua publicação, sendo que este momento é fundamental para a operacionalização do disposto no artigo 12.º, como decorre do acima exposto.

III.3. Do Anexo - “Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública” (doravante “Lei-Quadro”):

1. Como já aqui se referiu, em anexo ao anteprojeto em análise, é aprovada a Lei-quadro do Estatuto de Utilidade Pública, que materializa o novo regime jurídico nesta matéria.

Nesta Lei-Quadro procura clarificar-se e uniformizar-se os requisitos e efeitos do estatuto de utilidade pública (artigos 4.º a 12.º), e as causas da sua cessação (artigo 17.º da Lei-Quadro), encontrando-se linhas de continuidade com o regime ainda em vigor¹⁶.

2. Assim, a competência de atribuição do estatuto de utilidade pública reside no Primeiro-Ministro, com faculdade de subdelegação (artigo 13.º), sendo que o respetivo procedimento administrativo será regulado por portaria da competência do membro do Governo responsável pela área governativa da PCM (cf. n.º 1 do artigo 14.º). A atribuição deste estatuto depende de iniciativa particular, sendo que para o efeito deve ser apresentado um parecer circunstanciado e fundamentado de uma entidade pública com atribuições no setor de atividade em que se enquadram os fins da requerente (Cf. n.ºs 2 e 3 do artigo 14.º). O estatuto de utilidade pública é limitado no tempo (cf. artigo 15.º)¹⁷, sujeito a possibilidade de renovação (artigo 16.º).

3. De forma inovatória, como se referiu aquando da análise da exposição de motivos, o anteprojeto estabelece um regime de fiscalização do cumprimento das obrigações que resultam para as entidades a quem o estatuto seja atribuído e adequando o atual modelo de fiscalização das fundações privadas respeito (cf. exposição de motivos e artigos 23.º a 26.º da Lei-Quadro). Também inovatória, é a consagração do portal do estatuto de utilidade pública, através do portal eportugal.gov.pt. (artigo 19.º).

4. Sem prejuízo da importância do ora descrito, para a SCML, as disposições relevantes, nesta Lei-Quadro, resumem-se ao artigo 3.º (n.ºs 3 a 5), relativo à “extensão do âmbito pessoal do estatuto” e (com este conexo) ao artigo 11.º (direitos e benefícios), uma vez que apenas este último lhe será aplicável (e se lhe for mais favorável do que o seu regime jurídico), em virtude do disposto naquele.

5. Assim, no artigo 3.º, n.ºs 3 a 5 da Lei-Quadro, prevê-se o seguinte:

“3 - Apenas o disposto no artigo 11.º é aplicável:

a) Às pessoas coletivas constantes do Anexo II à presente lei-quadro, da qual faz parte integrante, sem necessidade de atribuição do estatuto de utilidade pública;

b) Às pessoas coletivas constantes do Anexo III à presente lei-quadro, da qual faz parte integrante, sem prejuízo do disposto nos respetivos regimes, no que for mais favorável, bem como a quaisquer outras pessoas coletivas que por lei sejam qualificadas como pessoas coletivas de utilidade pública administrativa.

¹⁶ O regime ainda em vigor consta do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, na sua redação atual.

¹⁷ Normalmente, será por 5 anos, excecionalmente, poderá este período ir até aos 10 anos.

4 - *As pessoas coletivas abrangidas pela alínea a) do número anterior podem requerer a atribuição do estatuto de utilidade pública nos termos gerais.*

5 - *As pessoas coletivas abrangidas pelo n.º 2 e pela alínea b) do n.º 3 não podem requerer a atribuição do estatuto de utilidade pública nos termos gerais.*”¹⁸.

6. Assim, conforme parece decorrer do n.º 3 *supra*, apenas o artigo 11.º Lei-Quadro, relativo aos direitos e benefícios das entidades de utilidade pública¹⁹, será aplicável às pessoas coletivas identificadas nos Anexos II e III (sendo que neste último caso, tal aplicação ocorrerá “*sem prejuízo do disposto nos respetivos regimes, no que for mais favorável*”), bem como a “*quaisquer outras pessoas coletivas que por lei sejam qualificadas como pessoas coletivas de utilidade pública administrativa.*”

7. Importa salientar que a **SCML é precisamente uma das pessoas coletivas expressamente identificadas no referido Anexo III à Lei-Quadro**²⁰.

8. O n.º 3 deste artigo 3.º vem materializar a intenção legislativa constante da exposição de motivos, como *supra* se elencou, no sentido de manter inalterado o regime jurídico das pessoas coletivas cujo estatuto de utilidade pública ou de utilidade pública administrativa se encontra atribuído por via legislativa. Como já aqui se afirmou, esta opção do

¹⁸ Sublinhado nosso.

¹⁹ O Artigo 11.º sob a epígrafe “Direitos e benefícios” estipula o seguinte:

1 - As pessoas coletivas a quem tenha sido atribuído o estatuto de utilidade pública gozam dos seguintes direitos e benefícios:

a) Direito ao uso da menção «Pessoa coletiva com estatuto de utilidade pública», após a respetiva denominação social, sem que a mesma faça parte integrante desta;

b) Isenções tributárias, reconhecidas e atribuídas nos termos e condições da legislação respetiva, designadamente:

i) Imposto do selo;

ii) Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis e imposto municipal sobre imóveis, no que respeita a bens imóveis destinados diretamente à realização dos fins estatutários da pessoa coletiva com estatuto de utilidade pública;

iii) Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas;

iv) Custas processuais;

v) Tarifas transitórias aplicáveis aos fornecimentos de eletricidade praticadas pelo comercializador de último recurso, no que respeita a bens imóveis destinados à realização dos fins estatutários da pessoa coletiva;

vi) Taxa de exploração da Direção-Geral de Energia e Geologia e contribuição para o audiovisual, no que respeita a bens imóveis destinados à realização dos fins estatutários da pessoa coletiva;

vii) Tarifa especial nos transportes públicos de passageiros operados por entidades que integrem o setor público empresarial ou a quem tenha sido concessionada a exploração do serviço de transporte, nos termos que vierem a ser definidos por portaria do membro do Governo responsável pela área governativa das infraestruturas e habitação, para os titulares dos órgãos sociais da pessoa coletiva com estatuto de utilidade pública;

viii) Taxas associadas a espetáculos e eventos públicos promovidos pela pessoa coletiva com estatuto de utilidade pública, desde que tal não impeça, falseie ou restrinja, de forma sensível, a concorrência, no todo ou em parte, no mercado relevante correspondente;

ix) Taxa pela publicação das alterações aos respetivos estatutos no sítio da Internet de acesso público onde são feitas as publicações obrigatórias previstas na lei;

c) Outros direitos e benefícios previstos na lei ou em regulamento.

2 - Nos termos e condições previstos no Código das Expropriações, aprovado em anexo à Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, na sua redação atual, pode ser declarada a utilidade pública, com caráter de urgência, das expropriações necessárias para que as pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública prossigam os seus fins estatutários.

²⁰ Vd. Alínea x) do Anexo III à Lei-Quadro.

legislador é fundamental para a SCML, pois traduz-se na manutenção do seu regime jurídico.

9. Dito isto, não se alcança o sentido (e necessidade) dos n.ºs 4 e 5. De facto, s.m.o, as entidades nestes referidas, quer por via da remissão para alínea a) do n.º 3²¹, quer para a alínea b)²² do mesmo número, têm o estatuto de utilidade pública ou por via de aplicação de regimes jurídicos especiais (no caso do n.º 4)²³, ou em razão de reconhecimento específico e individual por via legislativa (no caso do n.º 5). Neste último caso, reitera-se, inclui-se a SCML.

10. Assim, s.m.o, os n.º 4 e 5 podem induzir o intérprete em erro. O legislador poderá, *procurando-se um sentido útil para a inserção destes dois números*, pretender marcar de forma mais evidente a diferença de regimes. Contudo, tratando-se o artigo 3.º da Lei-Quadro de um artigo relativo à sua extensão do âmbito pessoal de aplicação (como a sua epígrafe indica), e porque, s.m.o, as entidades referidas nas alíneas a) e b) do n.º 3 têm o seu estatuto atribuído por vias próprias e específicas, julga-se que se deverá ponderar-se a eliminação dos n.ºs 4 e 5.

11. Acresce quanto a este n.º 3 do artigo 3.º, o seguinte: por via deste normativo, o artigo 11.º da Lei-Quadro é *“aplicável às pessoas coletivas constantes do Anexo III à presente lei-quadro, da qual faz parte integrante, sem prejuízo do disposto nos respetivos regimes, no que for mais favorável”* (sublinhado nosso). Dito de outro modo, se os regimes específicos destas entidades, entre as quais se encontra a SCML (reitera-se), forem mais favoráveis, em matéria de direitos e benefícios, são esses mesmos regimes que são aplicados. À partida não haveria questões a suscitar quanto a este excerto, e o artigo 11.º seria aplicável caso não houvesse direitos ou benefícios mais favoráveis no conjunto de normas (seja qual for a fonte) que regulam essas entidades, sendo esta a noção de regime (jurídico)²⁴.

12. Acontece que, no artigo 11.º, alínea c), se encontra uma cláusula aberta com uma redação distinta.

13. Assim, no artigo 11.º, n.º 1, alínea c) prevê-se, expressamente:

²¹ O qual, como se viu, remete para o Anexo II à Lei-Quadro.

²² O qual, como reproduzido supra, remete para o Anexo III da Lei-Quadro.

²³ E.g. Associações de jovens previstas na Lei n.º 23/2006, de 23 de junho, na sua redação atual, ou Associações de mulheres previstas na Lei n.º 107/2015, de 25 de agosto.

²⁴ De notar que precisamente muitas das normas que concedem direitos e benefícios de natureza similares aos previstos no referido artigo 11.º, e que importa comparar, se encontram espalhadas pelo nosso ordenamento jurídico. Assim, o necessário exercício de exegese não passa apenas pelos Estatutos de cada uma das entidades em causa, mas também pela análise de legislação variada, mormente, face ao artigo 11.º, a legislação fiscal.

“1. As pessoas coletivas a quem tenha sido atribuído o estatuto de utilidade pública gozam dos seguintes direitos e benefícios:

(...)

c) Outros direitos e benefícios previstos na lei ou em regulamento.”.

14. Face a tudo quanto precede, e de modo a garantir que não há dúvidas quanto ao que se pretende com a noção de “regimes” plasmada na alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º da Lei-Quadro, e a respetiva abrangência²⁵, propõe-se a seguinte alteração alternativa para o excerto em causa: “(...) sem prejuízo do disposto nos respetivos regimes, lei ou regulamento, no que for mais favorável, (...)”.

IV. CONCLUSÕES

1. O anteprojeto em análise preconiza um objetivo plasmado no Programa do XXII governo constitucional²⁶, tendo subjacente os seguintes objetivos: modernizar o regime legal em vigor, procedendo a uma reforma global do regime jurídico-público das pessoas coletivas de utilidade pública, procurando consolidar, num só ato legislativo, os vários diplomas e regimes dispersos no ordenamento jurídico nacional a este respeito (cf. exposição de motivos do anteprojeto);
2. Do ponto de vista de estrutura, o anteprojeto é composto pela exposição de motivos, por um diploma preambular, e pelo seu Anexo, onde se consagra a “Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública”²⁷ (doravante “Lei-Quadro”);
3. Nesta Lei-Quadro procura clarificar-se e uniformizar-se os requisitos e efeitos do estatuto de utilidade pública (artigos 4.º a 12.º), e as suas causas da sua cessação (artigo 17.º da Lei-Quadro). A competência de atribuição do estatuto de utilidade pública reside no Primeiro-Ministro, com faculdade de subdelegação (artigo 13.º), sendo que o respetivo procedimento administrativo será regulado por portaria da competência do membro do Governo responsável pela área governativa da PCM (cf. n.º 1 do artigo 14.º). A atribuição deste estatuto depende de iniciativa particular, sendo que para o efeito deve ser apresentado um parecer circunstanciado e fundamentado de uma entidade pública com atribuições no setor de atividade em que se enquadram os fins da

²⁵ Cujas relação com o artigo 11.º é óbvia, obrigando a exercícios de interpretação comparativa.

²⁶ Cf. Programa do XXII Governo Constitucional, p. 141 (disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3d%3d>).

²⁷ O qual é constituído por três anexos – Anexo I a III.

requerente (Cf. n.ºs 2 e 3 do artigo 14.º). O estatuto de utilidade pública é limitado no tempo (cf. artigo 15.º)²⁸, sujeito a possibilidade de renovação (artigo 16.º).

4. De forma inovatória, o anteprojeto estabelece um regime de fiscalização do cumprimento das obrigações que resultam para as entidades a quem o estatuto seja atribuído e adequando o atual modelo de fiscalização das fundações privadas respeito (cf. exposição de motivos e artigos 23.º a 26.º da Lei-Quadro). Também inovatória, é a consagração do portal do estatuto de utilidade pública, através do portal eportugal.gov.pt. (artigo 19.º da Lei-Quadro).
5. Note-se que, *não obstante as alterações promovidas ao regime do estatuto de utilidade pública (e a sua importância)*, decorre, de forma expressa, da exposição de motivos²⁹, materializada no restante anteprojeto (quer no seu diploma preambular, quer no seu anexo) que **as entidades de utilidade pública administrativa, como a SCML, cujo estatuto tenha sido atribuído por via legal³⁰, permanecerá inalterado**, já que a reforma que se pretende encetar desenvolver-se-á “*sem prejudicar a situação jurídica de qualquer das entidades em questão*” (entenda-se, as entidades cuja natureza de pessoa coletiva de utilidade pública administrativa se já encontra atribuída).
6. A intenção de manutenção do *status quo* das entidades cuja utilidade pública administrativa já se encontra reconhecida por via legal³¹ transparece no diploma preambular, e respetivo anexo, do anteprojeto.
7. De referir que é **especialmente relevante para a SCML a manutenção do seu regime jurídico e estatuto inalterado**, já que se traduz na **continuidade da estabilidade nesta matéria nos últimos (quase 30 anos)**, e assim continuará a rege-se pelos seus Estatutos, pelas normas que lhe sejam especialmente aplicáveis, pelas

²⁸ Normalmente, será por 5 anos.

²⁹ Ainda que se considere que a redação do seguinte parágrafo poderá ser menos evidente: “*Com efeito, revoga todas as disposições legais avulsas constantes de atos legislativos que disciplinam tipos específicos de pessoas coletivas privadas, centralizando todas as referências ao estatuto de utilidade pública num só diploma. Nesta medida, reduz o estatuto de utilidade pública à unidade, sistematizando – sem prejudicar a situação jurídica de qualquer das entidades em questão – os diferentes tipos de regime de utilidade pública que vigoram no ordenamento jurídico nacional e extingue a categoria de pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, revogando os artigos 416.º a 454.º do Código Administrativo de 1940, determinando que o regime que é aplicável às entidades que legal e estatutariamente forem qualificadas como tal é o constante desta Lei-Quadro*” (sublinhado e negrito nosso). De facto, a redação deste parágrafo da exposição de motivos (especialmente seu segundo período) não é, s.m.o, possivelmente a mais evidente, na medida em que, na realidade, a eliminação da categoria de “pessoas coletivas de utilidade pública administrativa” apenas operará para o futuro, permanecendo a mesma no regime jurídico nacional enquanto subsistirem entidades com esse estatuto, conferido por via legal.

³⁰ Seja por porque se subsumem a regimes jurídicos específicos (e.g. associações de jovens previstas na lei n.º 23/2006, de 23 de junho, associações de mulheres previstas na Lei n.º 107/2015, de 25 de agosto), seja por via de

³¹ Como *infra* se dará nota, no caso de pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública atribuído por ato administrativo, terão de proceder à confirmação do respetivo estatuto e, s.m.o, ficarão sujeitas ao novo regime jurídico do estatuto de utilidade pública.

normas que não contrariem os Estatutos, bem como pela lei civil³², tendo o legislador considerado que esta era a forma de garantir que a SCML prosseguisse a sua missão de forma eficiente e célere, adaptando-se em permanência às exigências e desafios que da mesma decorre³³.

8. Assim, **quanto ao anteprojeto em concreto e às disposições que relevam para a SCML:**

- a) No diploma preambular, releva o artigo 12.º (norma de direito transitório), n.º 2, no qual se especifica “*que as pessoas coletivas classificadas como de utilidade pública administrativa à data da entrada em vigor do anteprojeto mantêm a isenção automática do IRC, nos termos do artigo 10.º do Código do IRC (...) não carecendo essa isenção do reconhecimento pelo membro do Governo responsável pela área das finanças*”. É precisamente o caso da SCML, sendo que este é um dos normativos que materializam a intenção legislativa de manutenção do *status quo* das pessoas coletivas classificadas como de utilidade pública administrativa, no caso na matéria essencial de isenções fiscais.

Ainda no diploma preambular, releva o artigo 13.º, que vem determinar que o anteprojeto em análise entra em vigor 30 dias após a sua publicação, sendo que este momento é fundamental para a operacionalização do disposto no artigo 12.º, como decorre do acima exposto.

- b) Quanto à Lei-Quadro, sem prejuízo da importância do regime novo (com linhas de continuidade face ao regime atualmente em vigor e com aspetos inovatórios), (só) releva para a SCML, enquanto entidade expressamente identificada no seu Anexo III (cf. alínea x)), o **artigo 3.º (n.ºs 3 a 5)**, relativo à “extensão do âmbito pessoal do estatuto” e (com este conexo) **o artigo 11.º** (direitos e benefícios), **uma vez que apenas este último lhe será aplicável (e se lhe for mais favorável do que o seu regime jurídico), em virtude do disposto naquele.**

Mais uma vez, **decorre destas normas a manutenção do regime jurídico, em especial das pessoas coletivas de interesse público administrativa, como a SCML, o que é essencial para esta instituição.**

³² Artigo 1.º, n.º 2 dos Estatutos.

³³ Cf. Preâmbulo do Decreto-lei n.º 235/2008, de 3 de dezembro.

9. Feita a análise do anteprojeto, e retiradas as principais conclusões quanto à mesma, refira-se que, s.m.o, crê-se que alguns **aspectos merecem aperfeiçoamento do ponto de vista da redação**.

10. Nestes termos, e quanto ao diploma preambular:

a) No seu **artigo 1.º**, sob a epígrafe “Objeto”, estabelece apenas que: “*A presente lei aprova a lei-quadro do estatuto de utilidade pública.*”

Contudo, o anteprojeto tem um objeto mais amplo. Para além de, efetivamente, aprovar, em anexo, a referida “Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública”, (cf. artigo 2.º), decorre da leitura do restante texto, que são efetuadas alterações legislativas a vários diplomas. Estas alterações, em conformidade com as melhores práticas de legística, devem estar expressamente identificadas no artigo 1.º do diploma preambular, de modo a que o seu conteúdo corresponda à epígrafe³⁴ e de modo a que o intérprete apreenda, de imediato, a abrangência de todo o diploma. Assim, propõe-se como possível redação alternativa³⁵:

Artigo 1.º

Objeto

- 1. A presente lei procede aprovação da lei-quadro do estatuto de utilidade pública.*
- 2. A presente lei procede ainda à:*
 - a) Segunda alteração à Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto, alterada pela Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto;*
 - b) Segunda alteração à Lei-quadro das Fundações, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de junho, alterada pela Lei n.º 150/2015, de 10 de setembro;*
 - c) Terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 4/82, de 11 de janeiro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 81/85, de 28 março, e 246/90, de 27 de julho;*
 - d) Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 249/86, de 25 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 312/95, de 24 de novembro;*

³⁴ Cf. Artigo 10.º, n.º 1 (*in fine*), das Regras de legística na elaboração de atos normativos do Governo, aprovadas em anexo ao Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, que aprovou o regime e organização do funcionamento do XII Governo Constitucional (doravante “Regras de Legística do Governo”)

³⁵ Procurando seguir o disposto no artigo 11.º, n.º 4 e n.º 9 [alínea a)] das Regras de Legística do Governo.

- e) *Terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 244/92, de 29 de outubro, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 81/2000, de 10 de maio, e 154/2017, de 28 de dezembro;*
- f) *Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro;*
- g) *Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de junho, alterado pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho.*

b) No que se refere ao seu **artigo 12.º, n.º 2**, considera-se que este poderá beneficiar de alguns ajustamentos de natureza meramente formal, passando, nomeadamente, a remeter-se para a alínea que, no artigo 10.º do Código do IRC, refere concretamente as pessoas coletivas de utilidade administrativa. Assim, propõe-se a seguinte redação alternativa para este n.º 2 do artigo 12.º:

Artigo 12.º

(...)

2. As pessoas coletivas classificadas como de utilidade pública administrativa à data da entrada em vigor da presente lei, mantêm a isenção automática do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), nos termos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º do Código do IRC.

11. Quanto a propostas de aperfeiçoamento de redação de normas da Lei-Quadro:

a) No que se refere ao artigo 3.º, n.º3, do mesmo decorre, s.m.o, que apenas o artigo 11.º Lei-Quadro, relativo aos direitos e benefícios das entidades de utilidade pública, será aplicável às pessoas coletivas identificadas nos Anexos II e III (sendo que neste último caso, tal aplicação ocorrerá “*sem prejuízo do disposto nos respetivos regimes, no que for mais favorável*”), bem como a “*quaisquer outras pessoas coletivas que por lei sejam qualificadas como pessoas coletivas de utilidade pública administrativa*”.

Ora, não se alcança o sentido (e necessidade) dos n.ºs 4 e 5. De facto s.m.o, as entidades nestes referidas, quer por via da remissão para alínea a) do n.º 3³⁶, quer para a alínea b)³⁷ do mesmo número, têm o estatuto de utilidade pública ou por

³⁶ O qual, como se viu, remete para o Anexo II à Lei-Quadro.

³⁷ O qual, como reproduzido supra, remete para o Anexo III da Lei-Quadro.

via de aplicação de regimes jurídicos especiais (no caso do n.º 4)³⁸, ou em razão de reconhecimento específico e individual por via legislativa (no caso do n.º 5). Neste último caso, reitera-se, inclui-se a SCML. Assim, s.m.o, os n.º 4 e 5 podem induzir o intérprete em erro. O legislador poderá, *procurando-se um sentido útil para a inserção destes dois números*, pretender marcar de forma mais evidente a diferença de regimes. Contudo, tratando-se o artigo 3.º da Lei-Quadro de um artigo relativo à sua extensão do âmbito pessoal de aplicação (como a sua epígrafe indica), e porque, s.m.o, as entidades referidas nas alíneas a) e b) do n.º 3 têm o seu estatuto atribuído por vias próprias e específicas, **julga-se que se deverá ponderar-se a eliminação dos n.ºs 4 e 5.**

- b) Quanto à alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º, e de modo a garantir alguma coerência com a alínea c) do artigo 11.^{o39}, propõe-se a seguinte redação alternativa:

“Artigo 3.º

(...)

3 – (...):

b) *Às pessoas coletivas constantes do Anexo III à presente lei-quadro, da qual faz parte integrante, sem prejuízo do disposto nos respetivos regimes, lei ou regulamento, no que for mais favorável, bem como a quaisquer outras pessoas coletivas que por lei sejam qualificadas como pessoas coletivas de utilidade pública administrativa.*

³⁸ E.g. E.g. Associações de jovens previstas na Lei n.º 23/2006, de 23 de junho, na sua redação atual, ou Associações de mulheres previstas na Lei n.º 107/2015, de 25 de agosto.

³⁹ Sendo que a alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º tem uma relação óbvia com o artigo 11.º, obrigando a exercícios interpretativos de comparação, de modo a saber, quanto a entidades como a SCML, se o respetivo regime é mais favorável do que aquele que consta do artigo 11.º, em matéria de direitos e benefícios.