

NU. 672933  
377/1CACDLG  
19/03/2021

De: Alexandre José Ferreira de Abreu  
2 Impasse des Lavandes  
30220 Saint Laurent d'Aigouze  
França  
(alexandre.j.f.abreu@gmail.com)

CC: 10.496.222

C/C: Secretário de Estado da PCM

Para: EXM.º SENHOR PRESIDENTE DA 1.ª  
COMISSÃO – ASSUNTOS  
CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,  
LIBERDADES E GARANTIAS  
(ICACDLG@ar.parlamento.pt)

**ASSUNTO: LEI-QUADRO DO ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA  
CONTRIBUTO**

Senhor Deputado

No quadro do processo legislativo relativo à iniciativa “Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública” (Proposta de Lei n.º 72/XIV), venho deste modo apresentar contributo, conforme documento em anexo.

Saint Laurent d'Aigouze, 19 de março de 2021

Com os melhores cumprimentos

*Alexandre José Ferreira de Abreu*

Alexandre José Ferreira de Abreu



## **LEGALIDADE DA LEI-QUADRO**

Pelo Acórdão n.º 534/2014 (Relator Conselheiro Fernando Vaz Ventura), o Tribunal Constitucional declarou, com força obrigatória geral, a ilegalidade de várias normas da Lei-Quadro das Fundações (Lei n.º 24/2012, de 9 de julho), por violação do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA). Em síntese, a Região Autónoma dos Açores é dotada de poderes legislativos em matéria de fundações privadas e a versão inicial da Lei-Quadro das Fundações não teve isso em conta.

### **Contributo:**

Como o mesmo EPARAA também consagra poderes legislativos em matéria de “instituições particulares de interesse público” (Artigo 47.º do EPARAA), talvez seja de ponderar:

- A adaptação da futura Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública ao EPARAA, conforme jurisprudência do Tribunal Constitucional, nomeadamente a consagrada no Acórdão n.º 534/2014.

## **ARTIGO 2.º – REPRESENTAÇÕES PERMANENTES NO ESTRANGEIRO**

O Artigo 2.º, relativo ao “Âmbito Pessoal de Aplicação”, não faz referência às “representações permanentes no estrangeiro”. A título de exemplo, a Fundação Calouste Gulbenkian tem delegações em França e no Reino Unido. O enquadramento legal é necessário, a fim de garantir o correto tratamento fiscal das despesas e dos movimentos financeiros, entre sede e representação, ou entre entidade reconhecida isenta e entidade não reconhecida isenta.

**Contributo:**

Talvez seja de ponderar:

- A aplicação da Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública também às representações permanentes no estrangeiro das entidades sediadas em Portugal.

**ARTIGO 2.º – ESTRUTURAS DE GRUPO**

O Artigo 2.º, relativo ao “Âmbito Pessoal de Aplicação”, também não faz referência às “estruturas de grupo”, quer sob a forma de participação em SGPS’s, quer sob outras formas. Atualmente, inúmeras entidades de utilidade pública são entidades de topo de verdadeiros grupos económicos, de que são exemplos os três maiores clubes de futebol (proprietárias de sociedades desportivas) ou a Associação Montepio Geral (proprietária de um banco). Outra situação recorrente é a integração de fundações em grupos económicos.

**Contributo:**

Talvez seja de ponderar:

- A aplicação da Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública a entidades integradas em “estruturas de grupo”, quer enquanto entidades de topo, quer enquanto meras entidades participadas, quer no quadro de grupos públicos, quer no quadro de grupos não públicos.

## ARTIGO 2.º – ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O Artigo 2.º, relativo ao “Âmbito Pessoal de Aplicação”, tem uma breve referência às “representações permanentes em Portugal de organizações internacionais”, não fazendo a distinção entre as organizações de que o Estado Português é parte (logo com vinculação), e as organizações de que o Estado Português não é parte. Exemplo: Portugal não é membro da Conferência Islâmica, mas nada obsta que a mesma organização internacional tenha interesse em instalar em Portugal uma representação permanente.

### Contributo:

Talvez seja de ponderar:

- A distinção, ao nível das “representações permanentes em Portugal de organizações internacionais”, entre organizações internacionais de que o Estado Português é parte, e organizações internacionais de que o Estado Português não é parte.

## ARTIGO 3.º – RELOCALIZAÇÃO

A análise do Artigo 3.º, relativo à “Extensão do Âmbito Pessoal de Aplicação”, pode ser feita de várias óticas, de entre as quais, o seu conteúdo e a sua localização no contexto do diploma legal. Se a Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública for um anexo de uma futura Lei, então os anexos referidos no Artigo 3.º serão “anexos”, de um anexo, de uma futura Lei. Uma releitura dos princípios e das recomendações do programa “Legislar Melhor” talvez seja de ponderar.

**Contributo:**

Talvez seja de ponderar:

- A realocização do Artigo 3.º, da Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública” para o “Decreto Preambular”, eventualmente antes dos artigos de alterações legislativas. Em consequência, a Lei de aprovação passaria a incluir, pelo menos, quatro anexos.

**ARTIGO 3.º – EXTENSÃO À “UTILIDADE PÚBLICA DESPORTIVA”**

Se a lógica do Artigo 3.º é a da “extensão” da aplicação do estatuto de utilidade pública a outros universos de entidades, talvez não seja de excluir também a sua aplicação às “Federações Desportivas de Utilidade Pública Desportiva”, ainda que somente alguns dos seus artigos.

O atual regime é o constante no Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de dezembro, na sua versão atual, o qual estabelece como regime subsidiário o das associações de direito privado.

**Contributo:**

Talvez seja de ponderar:

- A inclusão do universo das “Federações Desportivas de Utilidade Pública Desportiva” na extensão da aplicação, como as devidas adaptações, da Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública.

**ARTIGO 3.º – EXTENSÃO ÀS “COOPERATIVAS DE INTERESSE PÚBLICO”**

Se a lógica do Artigo 3.º é a da “extensão” da aplicação do estatuto de utilidade pública a outros universos de entidades, talvez não seja de excluir também a sua aplicação às “cooperativas de interesse público”, ainda que somente alguns dos seus artigos.

O atual regime é o constante no Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro, o qual está muito desatualizado.

Existem atualmente 19 entidades deste tipo no seio do Setor Público (informação constante no Sistema de Informação da Organização do Estado), das quais 4 têm participação da Administração Central, a saber: a “Movijovem”; a “Tapada Nacional de Mafra”; a “Cooperativa Valor T”; e a “Cooperativa António Sérgio para a Economia Social”. Esta última tem já a sua situação salvaguardada no contexto da alínea aa) do Anexo III.

**Contributo:**

Talvez seja de ponderar:

- A inclusão do universo das “cooperativas de interesse público” na extensão da aplicação, como as devidas adaptações, da Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública, sem prejuízo para a revisão/atualização do respetivo regime legal (Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro).

## **ARTIGO 4.º – RELOCALIZAÇÃO**

O objeto do ato legislativo é o “Estatuto de Utilidade Pública”, mas a densificação da própria noção de “utilidade pública” e dos seus requisitos de base localizam-se no seu Artigo 4, sendo precedida pelos artigos relativos ao “âmbito pessoal de aplicação” e à “extensão do âmbito pessoal de aplicação”.

**Contributo:**

Talvez seja de ponderar:

- A relocalização do Artigo 4.º, da Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública”, logo após ao Artigo 1.º.

## **NOVO ARTIGO – REPRESENTAÇÕES PERMANENTES NO ESTRANGEIRO**

**Contributo:** No seguimento do cometário e do contributo ao Artigo 2.º, em matéria de “Representações Permanentes no Estrangeiro”, talvez seja de ponderar:

- A introdução de um novo artigo, antes do artigo relativo a “representações permanentes de pessoas coletivas estrangeiras”, de reconhecimento e eventual extensão dos efeitos da utilidade pública, às representações permanentes no Estrangeiro, nomeadamente, em matéria de aceitação de dedução fiscal de despesas.

## **NOVO ARTIGO – ESTRUTURAS DE GRUPO**

**Contributo:** No seguimento do cometário e do contributo ao Artigo 2.º, em matéria de “Estruturas de Grupo”, talvez seja de ponderar:

- A introdução de um novo artigo, antes do artigo relativo a “representações permanentes de pessoas coletivas estrangeiras”, de enquadramento das entidades de sejam, simultaneamente reconhecidas utilidade pública e entidades integrante de grupo económico ou institucional, nomeadamente, estabelecendo fronteiras e normas de regulação de movimentos de ativos e passivos entre partes relacionadas e de consolidação de contas e balanços;
- A sujeição das entidades integrantes de “estruturas de grupo” à certificação legal de contas, por Revisor Oficial de Contas.

## **NOVO ARTIGO – RECIPROCIDADE E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

A Nota Técnica à Proposta de Lei, elaborada pelos Serviços da Assembleia da República, refere e analisa alguns modelos estrangeiros em matéria de “Estatuto de Utilidade Pública”. Logo, existindo jurisdições como modelos similares e podendo haver entidades portuguesas com representações permanentes no estrangeiro e entidades estrangeiras com representações permanentes em Portugal, talvez a questão da reciprocidade e da cooperação internacional seja de enquadrar desde já.

### **Contributo:**

Talvez seja de ponderar:

- A introdução de um novo artigo, após o artigo relativo a “representações permanentes de pessoas coletivas estrangeiras”, de previsão da possibilidade de reconhecimento recíproco, entre ordens jurídicas, e de cooperação internacional entre autoridades administrativas congêneres.

## **NOVO ARTIGO – ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

### **Contributo:**

No seguimento do cometário e do contributo ao Artigo 2.º, em matéria de “Organizações Internacionais”, talvez seja de ponderar:

- A introdução de um novo artigo, após o artigo relativo a “representações permanentes de pessoas coletivas estrangeiras”, de densificação da mesma matéria e de clarificação, no contexto das “representações permanentes em Portugal de organizações internacionais”, das quais o Estado Português é parte e das outras, em que o Estado Português não é parte.

## NOVO ARTIGO – LIMITAÇÃO DA INTERVENÇÃO DE PODERES PÚBLICOS

Por acórdão de 13 de fevereiro de 2020 (Relator Conselheiro José Veloso), o Supremo Tribunal Administrativo chegou ao entendimento de que, a Lei Portuguesa permite fazer chamar, através de ato privado, um titular de órgão de soberania a participar na vida societária de entidade privada, e sem que qualquer controlo seja feito. No caso concreto, o titular de órgão é o Primeiro-Ministro, que nomeia o Presidente da Fundação do Desporto, situação não controlável nem politicamente pela Assembleia da República, nem judicialmente pelos tribunais administrativos.

Mas esta chamada dos poderes públicos à gestão de entidades privadas tem outras dimensões. A título de exemplo, veja-se o caso de acumulação de funções de Presidente de Câmara Municipal de Reguengos de Monsaraz e de Presidente de Fundação Maria Inácia Vogado Perdigão Silva, conforme próprio ato de constituição da fundação; ou o Diretor-Geral do Orçamento que é membro permanente da Comissão Revisora de Contas da Fundação Calouste Gulbenkian.

### Contributo:

Talvez seja de ponderar:

- A introdução de um novo artigo, após o artigo relativo a “independência e autonomia”, de sentido de fazer depender a intervenção dos poderes públicos, quer quando previstos em ato constitutivo, quer quando previstos em estatutos das entidades reconhecidas de utilidade pública, da prévia autorização do órgão colegial representativo da pessoa coletiva pública em causa;
- A eventual autorização caduque a cada ato eleitoral para o órgão colegial representativo que concedeu a autorização.

## **NOVO ARTIGO – ACESSO A REGISTO CENTRAL DE BENEFICIÁRIO EFETIVO**

Um dos pressupostos para a atribuição do “estatuto de utilidade pública” pressupõe que as mesmas entidades “cooperem, nesse âmbito, com a Administração central, regional ou local”. Essa colaboração com a Administração abre a porta a vários direitos, quer direto, como as isenções fiscais, quer indiretos, como o acesso a uma série de subsídios públicos concedidos por essa mesma Administração.

O acesso a tais direitos, quer de isenções, quer de acesso a subsídios públicos, talvez justifique, paralelamente, a sujeição a alguns deveres, tais como os associados aos deveres de transparência exigível às entidades públicas.

### **Contributo:**

Talvez seja de ponderar:

- A associação dos direitos do “estatuto de utilidade pública” ao cumprimento de algumas obrigações em matéria de transparência, como seja o acesso público ao Registo Central de Beneficiário Efetivo, constituído junto do Instituto dos Registos e Notariado.

## **ARTIGO 11.º – PROPORCIONALIDADE NA ISENÇÃO DE IMT E DE IMI**

O princípio da “isenção” de IMT e de IMI é natural numa situação padrão em que a entidade é, simultaneamente, a proprietária e a utilizadora do imóvel sobre o qual houve ou há isenção de imposto.

Mas a situação complica-se quando no mesmo espaço outras entidades começam também a desenvolver atividade (económicas/sujeição a IVA). Exemplos: A concessionária da cafetaria; A concessionária da estação de serviço; A loja/vitrine de produtos desportivos; As máquinas de vendas; As máquinas ATM; ou A concessionária da publicidade. Nos casos das estruturas de grupo as sobreposições são ainda mais diluídas.

**Contributo:**

Talvez seja de ponderar:

- A introdução de alguma proporcionalidade no princípio da “isenção” de IMT e de IMI, tendo em conta a parte dos imóveis afetos a fins que não os da utilidade pública, logo sujeita a IMT e a IMI.

## **ARTIGO 11.º – PROPORCIONALIDADE NA ISENÇÃO DE IRC**

O princípio da “isenção” de IRC é natural numa situação padrão em que a entidade não tem perfil para distribuir dividendos e toda a receita ou resultados são aplicados nos fins estatutários.

Mas a situação complica-se quando a entidade passa a ser parte de uma estrutura de grupo. Exemplos, os clubes que são acionistas de sociedades desportivas ou as associações mutualistas que são titulares de um banco.

Para constituir os grupos, foi necessário criar sociedades veículos e subscrever o respetivo capital. Logo, houve “dinheiro da caixa das esmolas” (integrante da esfera utilidade pública/isento do IRC) que passou a ser utilizado/afeto para fins que não de utilidade pública, logo sujeito a IRC.

**Contributo:**

Talvez seja de ponderar:

- A introdução de alguma proporcionalidade no princípio da “isenção” de IRC, tendo em conta a parte do balanço afeta a fins que não os da utilidade pública, logo sujeita a IRC (por adaptação de mecanismo já previsto na Lei para situações semelhantes, como os estabelecidos pelos Artigo 23.º a 26.º do Código do IVA ou pelo Artigo 38.º do Código do IRS).

**ARTIGO 11.º – PROPORCIONALIDADE NA ISENÇÃO DE CUSTAS PROCESSUAIS**

Qualquer organização, como o são também as pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública, estabelece à sua volta todo um conjunto de relações jurídicas com fins distintos. A relação com associados é de um domínio; a relação com trabalhadores, é outro domínio; a relação com fornecedores é outro domínio; a relação com os utentes é outro domínio; a relação com os poderes públicos é outro domínio, etc., etc..

O princípio da “isenção” de custas judiciais é compreensível, como seja nos casos de responsabilidade civil emergente de acidente mortal (queda de balizas).

Mas tal não é motivo para deixar de colocar algumas questões sobre outras situações, tais como: Nos conflitos associados-associação justifica-se a isenção? Nos conflitos laborais, como despedimentos ilícitos, justifica-se a isenção?

**Contributo:**

Talvez seja de ponderar:

- A introdução de alguma proporcionalidade no princípio da “isenção” de custas processuais, em função da natureza do conflito e na responsabilidade da entidade;
- A decisão da aplicação de isenção ser decida pelos Tribunais, em sede do próprio processo, pela aferição da efetiva relação entre o conflito em causa e os fins estatutários enquadrados pela utilidade pública.

**ARTIGO 13.º – ÓRGÃO AUTORIZADOR**

A Constituição da República confere ao Governo poderes para, em exclusivo, legislar em matéria da sua própria organização e funcionamento (n.º 2 do Artigo 198.º). Logo deveria ser o próprio Governo a escolher quem, de entre os seus órgãos internos — Primeiro-Ministro, Conselho de Ministros, Ministro A, Ministro B, Ministro A+B, etc. — é o órgão decisor para determinada matéria.

A Lei, ao estabelecer, expressamente, que o órgão competente em matéria de “Estatuto de Utilidade Pública” é o Primeiro-Ministro, está a entrar na esfera da competência legislativa exclusiva do Governo, em infração da Constituição, curiosamente através de uma proposta de lei apresentada pelo próprio Governo.

**Contributo:**

Talvez seja de ponderar:

- A alteração de órgão competente de “Primeiro-Ministro” para “Governo, nos termos da sua organização e funcionamento”.

### **ANEXO III – ENTIDADES OMISSAS**

Da leitura do elenco de entidades identificadas no Anexo III (Estatuto de Utilidade Pública conferido por Ato Legislativo) e do cruzamento, não exaustivo com outras bases de dados, constata-se a omissão de algumas entidades, nomeadamente, a Academia Internacional de Cultura Portuguesa (estatutos aprovados pelo Decreto 46.180, de 6 de fevereiro de 1965, na sua versão atual), e a Academia Portuguesa da História (estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 357/84, de 31 de outubro, na sua versão atual).

**Contributo:**

Talvez seja de ponderar:

- A inclusão no Anexo III,
  - Da Academia Internacional da Cultura Portuguesa (estatutos aprovados pelo Decreto 46.180, de 6 de fevereiro de 1965, na sua versão atual);
  - Da Academia Portuguesa da História (estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 357/84, de 31 de outubro, na sua versão atual).

### **NOVO ANEXO – OUTROS RECONHECIMENTOS LEGAIS**

Fora do elenco das entidades do Anexo III, existem ainda outras entidades reconhecidas como de utilidade pública por ato administrativo, mas reconhecidas, consagradas ou especialmente investidas por legislação avulsa.

Exemplos: o Comité Olímpico de Portugal, consagrado na Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto (Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro) e especialmente investido pela Lei do Tribunal Arbitral do Desporto (Lei n.º 74/2013, de 6 de setembro); o Comité Paralímpico de Portugal, consagrado na Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto (Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro); ou o Centro de Arbitragem Administrativa, especialmente investido pelo Regime da Arbitragem Tributária (Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro).

Havendo já referência legal à entidade, por reconhecimento, por consagração, por especiais atribuições ou por outra situação, talvez não faça sentido obrigar as entidades em causa a submeterem-se a um novo pedido de reconhecimento.

**Contributo:**

Talvez seja de ponderar:

- A introdução de um novo Anexo (IV) relativo a entidades referidas em legislação avulsa e que não carecem de se submeter a novo processo de reconhecimento de utilidade pública, como poderão ser os casos, nomeadamente:
  - Do Comité Olímpico de Portugal;
  - Do Comité Paralímpico de Portugal;
  - Do Centro de Arbitragem Administrativa.

Saint Laurent d'Aigouze, 19 de março de 2021

Alexandre José Ferreira de Abreu