

Parecer sobre o anteprojeto de Proposta de Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública

I. Introdução

O Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros solicitou à Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (adiante “FLAD”) a emissão de parecer nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, sobre o anteprojeto da Proposta de Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública (adiante “LQEUP”).

O presente anteprojeto visa proceder à reforma global e integrada do regime jurídico-público das pessoas coletivas de utilidade pública, que, atualmente, consta do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro¹ (adiante “Decreto-Lei n.º 460/77”), reunindo, num único diploma, diversos diplomas legais.

Em termos gerais, as opções e soluções acolhidas não levantam reservas, sendo globalmente positivas.

Assim, a par de o anteprojeto clarificar e uniformizar os requisitos dos quais depende a concessão do estatuto de utilidade pública (adiante “EUP”), o mesmo densifica o regime aplicável à cessação de tal estatuto e regula o regime aplicável à sua renovação.

É igualmente de louvar a implementação de um regime de acompanhamento da atividade e de fiscalização do cumprimento das obrigações resultantes para as pessoas coletivas com EUP.

Esta última alteração, que constitui um dos eixos estruturantes da reforma proposta, será também vertida na Lei-Quadro das Fundações (adiante “LQF”), aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, aspeto que é também positivo.

Existem, contudo, diversos aspetos que, em nosso entender, carecem de ser melhorados e clarificados, em particular, no que respeita ao regime aplicável às entidades com EUP atribuído ao abrigo do Decreto-Lei n.º 460/77.

¹ Alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 391/2007, de 13 de dezembro.

II. **Apreciação**

A) **Proposta de Lei**

i) **Artigo 3.º (“*Confirmação do estatuto de utilidade pública*”)**

Nos termos deste artigo, apenas as pessoas coletivas a quem tenha sido atribuído o EUP por meio de acto administrativo devem requerer a confirmação desse estatuto, sob pena de caducidade, ficando as pessoas cujo EUP tenha sido atribuído por decreto-lei isentas de tal dever.

A proposta de lei não esclarece, porém, se as entidades que não estão sujeitas a este dever, como será o caso das pessoas coletivas indicadas no Anexo III da LQEUP, publicada em anexo à proposta de lei (onde se conta a FLAD), estão também dispensadas de requerer a renovação do EUP nos termos da LQEUP e, em caso afirmativo, em que termos deve ser feita tal renovação.

Com efeito, e atendendo a que, sem prejuízo do disposto nos regimes especiais de utilidade pública, como é o caso do regime consagrado na LQF, cujo artigo 25.º, n.º 5 fixa um prazo de duração do EUP de 5 anos -, o EUP destas entidades é, em regra, atribuído por tempo indeterminado, coloca-se a questão de saber se tal estatuto se mantém sem prazo.

Considerando que às pessoas coletivas incluídas no Anexo III não é aplicável o capítulo III da LQEUP, onde se contam os artigos que regulam as matérias relativas à duração do estatuto e à respetiva renovação, é possível entender que tais entidades não estão sujeitas ao ónus de requerer a renovação de tal estatuto.

De igual modo, constatamos que as pessoas coletivas cujo EUP tenha sido atribuído por um determinado prazo antes da entrada em vigor da LQEUP (como pode suceder, a título de exemplo, com as fundações, conforme acima referido), podem ver decorrido esse mesmo prazo antes do decurso do prazo fixado para confirmarem o EUP.

Como tal, não é claro se tais entidades devem requerer a renovação do EUP em momento prévio ao termo do prazo para confirmação do EUP, e, em caso afirmativo, ao abrigo de que regime deverá ser efetuada tal renovação, considerando que a proposta

de Lei prevê a revogação do artigo 25.º da LQF, que regula o regime da renovação do EUP - cfr. artigo 13.º, alínea u).

Assim, e atenta a relevância destas matérias, entendemos que importaria clarificar:

- o regime aplicável às pessoas coletivas dispensadas de requerer a confirmação do EUP no que respeita à duração do estatuto;
- o regime aplicável às pessoas coletivas sujeitas ao dever de confirmação do EUP e cujo termo de duração ocorra antes do prazo previsto para o cumprimento deste dever.

B) LQEUP

i) Artigo 3.º (“*Extensão do âmbito de aplicação*”)

a) n.ºs 2 e 3:

Destes dois preceitos decorre que apenas o disposto nos capítulos II e V da LQEUP é aplicável às pessoas coletivas abrangidas pelo Anexo I, enquanto que às pessoas coletivas constantes dos seus Anexos II e III e às “*pessoas coletivas que por lei sejam qualificadas como pessoas coletivas de utilidade pública administrativa*” é apenas aplicável o seu artigo 11.º, que regula a matéria relativa aos direitos e benefícios das entidades com EUP.

Todavia, ao longo do diploma encontram-se previstos outros artigos que são aplicáveis a todas as pessoas coletivas incluídas no respetivo âmbito de aplicação, como é, por exemplo, o dever de registo no Portal do estatuto de utilidade pública e o regime relativo ao acompanhamento e fiscalização (cfr. respetivamente, os artigos 19.º e 23.º).

Acresce que a mencionada opção legislativa assumida de restringir o âmbito de aplicação da LQEUP à matéria relativa aos direitos e benefícios às pessoas coletivas a que alude o n.º 3 do artigo 3.º determina a sujeição destas pessoas coletivas ao disposto nos respetivos regimes especiais de utilidade pública, na parte que não seja objeto de revogação, quanto a todos os demais aspetos, desde logo, em matéria de deveres decorrentes do EUP.

No caso das Fundações, estas continuam a estar sujeitas ao regime especial de utilidade pública consagrado na LQF, que, todavia, não consagra os deveres decorrentes do EUP, atualmente elencados no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 460/77, que é, assim, aplicável a tais entidades.

De igual modo, verifica-se que o anteprojeto prevê a revogação do regime de cessação do EUP das Fundações, atualmente vertido no artigo 25.º da LQF.

Como tal, a restrição do âmbito de aplicação da LQEUP à matéria relativa aos direitos e benefícios, conjugada com a revogação em bloco do Decreto-Lei n.º 460/77 (cfr. artigo 13.º, alínea b) da Proposta de lei) e do artigo 25.º da LQF, poderá conduzir à existência de um regime lacunar.

Assim, e face ao exposto, recomendamos que se proceda:

- À alteração da redação da parte final do n.º 2 e do proémio do n.º 3 do artigo 3.º no sentido de ser aditada a menção à aplicação dos demais artigos expressamente indicados na LQEUP;
- À clarificação do regime aplicável às pessoas coletivas a que alude o n.º 3 do artigo 3.º e cujos respetivos regimes sejam omissos quanto a aspectos estruturantes, como é o caso do estatuto decorrente da concessão do EUP, e que inclui os deveres associados a tal estatuto, assim como o regime aplicável à cessação de tal estatuto.

b) n.º 5:

Este preceito prevê que às pessoas coletivas a que alude o n.º 2 e a alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º está vedado requerer a atribuição do EUP “*nos termos gerais*”.

Para além de não ser possível alcançar o sentido da expressão “*nos termos gerais*”, e que, como tal, importaria densificar, não se afigura também claro se e em que medida é que esta norma é aplicável às pessoas coletivas constantes do Anexo III, e que já gozam do EUP e estão dispensadas do dever de confirmação desse mesmo estatuto, nos termos acima expostos.

ii) Artigo 8.º (“Requisitos para a atribuição do estatuto de utilidade pública”)

Quanto a este artigo, que mantém, no essencial, intocado o regime vigente relativo aos fins relevantes para efeitos de atribuição do EUP e aos requisitos dos quais depende a sua atribuição, ainda que proceda à respetiva densificação, salientamos apenas a necessidade de alterar a remissão que, por lapso, é efetuada na alínea g) do n.º 1 para o artigo 3.º, e que respeita ao âmbito de aplicação pessoal do diploma.

iii) Artigo 12.º (“Deveres”)

O presente artigo preserva alguns dos deveres atualmente elencados no Decreto-Lei n.º 460/77, a par de acrescentar novos deveres, como é por exemplo o dever de apresentar, anualmente, um relatório, instruído com uma memória descritiva que deve conter a descrição das atividades realizadas pela entidade e que é de saudar, já que pode constituir um instrumento relevante no âmbito do acompanhamento da atividade das pessoas coletivas com EUP.

Consideramos, porém, que importaria ponderar a densificação do conteúdo da referida memória descritiva.

iv) Artigo 14.º (“Procedimento de atribuição”)

De acordo com o n.º 1 deste artigo, o procedimento de atribuição do EUP será objecto de regulamentação através de portaria, tal como sucede no regime vigente.

Não obstante consideremos esta opção positiva, desde que a referida portaria venha a ser aprovada a curto prazo (o que não se verificou no âmbito do regime vigente, já que a portaria a que alude o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 460/77 não chegou a ser aprovada), entendemos que seria importante prever na LQEUP, pelo menos, os motivos de indeferimento do pedido.

No que respeita ao convite ao aperfeiçoamento e ao despacho de indeferimento liminar a que alude o n.º 5 deste artigo, consideramos que importaria esclarecer, ainda que sumariamente, o respetivo âmbito de aplicação.

Em acréscimo, entendemos que o prazo de um ano previsto no n.º 6 para a pessoa coletiva voltar a requerer a atribuição do EUP na sequência da prolação de um despacho de indeferimento liminar é demasiado longo, podendo ser desproporcional se tivermos presente que o prazo para requerer a atribuição de tal estatuto após a respetiva revogação é de 5 anos.

v) Artigo 16.º (“*Procedimento de renovação*”)

De acordo com o n.º 1 deste artigo, o procedimento de atribuição do EUP será também objeto de regulamentação através de portaria, o que, em nosso entender, não obsta a que a LQEUP preveja alguns dos elementos instrutórios de tal pedido (à semelhança do que do que se verifica no caso do pedido de atribuição do EUP, que deve ser instruído com o parecer a que alude o n.º 3 do artigo 14.º), bem como os motivos de indeferimento deste pedido.

vi) Artigo 19.º (“*Portal do estatuto de utilidade pública*”)

De acordo com o disposto no n.º 2 deste artigo, todas as pessoas coletivas abrangidas pelo âmbito de aplicação da LQEUP estão sujeitas ao dever de registo neste Portal.

Entendemos que seria pertinente esclarecer se às pessoas coletivas a que alude o artigo 3.º da LQEUP é também aplicável o disposto no n.º 1 deste artigo, ainda que com as devidas adaptações.

vii) Artigo 24.º (“*Regime sancionatório*”)

Nos termos do artigo 23.º da LQEUP, a atividade das pessoas coletivas com EUP atribuído ao abrigo do Decreto-Lei 460/77 e o cumprimento dos deveres que recaem sobre as mesmas determina, aparentemente, a sujeição das mesmas à realização de inquéritos, sindicâncias, inspeções e auditorias.

Importaria clarificar se o regime sancionatório consagrado no artigo 24.º, diretamente relacionado com o regime vertido no artigo 23.º, é igualmente aplicável às pessoas coletivas com EUP atribuído ao abrigo do Decreto-Lei 460/77, no todo ou apenas em parte.

Em conclusão:

I. As soluções adotadas no anteprojeto são, em regra, positivas.

II. A FLAD recomenda, porém, que seja ponderada a alteração dos seguintes aspetos principais:

- i) O regime relativo à confirmação do EUP e que se afigura insuficiente e pouco claro;
- ii) O regime relativo ao âmbito de aplicação da LQEUP às pessoas coletivas a que alude o artigo 3.º, n.º 3, e que se afigura igualmente insuficiente;
- iii) O regime aplicável à atribuição e à renovação do EUP, no que toca aos elementos instrutórios e motivos de indeferimento.

Lisboa, 20 de novembro de 2020