

## **Proposta de Lei que aprova a Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública**

### **– Contributo da CIP –**

#### **I – A Proposta de Lei**

##### **1.**

A Proposta de Lei (doravante PL) em referência visa aprovar a Lei-Quadro do Estatuto de utilidade pública.

A CIP concorda com os objetivos da Lei-Quadro do Estatuto de utilidade pública, os quais são genericamente enunciados no preâmbulo da PL, a saber:

- Consolidar o regime do Estatuto de utilidade pública num único ato legislativo e reduzi-lo à unidade com a sistematização dos vários regimes atuais sem prejudicar a situação jurídica de nenhuma entidade, pondo fim à dispersão por diplomas avulsos de regras para tipos específicos de pessoas coletivas privadas e extinguindo no processo as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa;
- Clarificar e uniformizar os requisitos e efeitos do Estatuto, bem como as causas da sua cessação;
- Simplificar e desmaterializar procedimentos administrativos através de uma nova funcionalidade no ePortugal.gov.pt para gerir os pedidos de atribuição, gestão, renovação e cessação do Estatuto;
- Divulgar informação pública e produzir informação estatística sobre todas as entidades a quem seja atribuído o Estatuto de utilidade pública

através da nova funcionalidade referida, contribuindo para uma maior transparência;

- Reforçar a fiscalização do Estatuto de utilidade pública, em termos de acompanhamento de atividade e do cumprimento dos deveres, promovendo assim uma maior credibilização das entidades cumpridoras bem como o bom uso dos dinheiros públicos;
- Instituir na Lei-Quadro das Fundações um modelo de fiscalização das fundações privadas com mecanismos apropriados para a averiguação das causas de extinção, colmatando lacunas no processo de reconhecimento e contribuindo para um maior controlo e bom uso dos dinheiros públicos, tendo em conta os significativos benefícios associados a esse regime.

## **2.**

Relativamente ao artigo 3.º (Confirmação do Estatuto de utilidade pública) da PL, a CIP compreende a necessidade de confirmação do Estatuto de utilidade pública para corrigir situações irregulares e dar um ponto de partida estável e regular às novas regras.

Não obstante, dois importantes aspetos têm de ser ressaltados.

O primeiro diz respeito aos Parceiros Sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social.

Vejamos.

O artigo 3.º da PL refere o seguinte:

"1 - As pessoas coletivas a quem tenha sido atribuído o estatuto de utilidade pública por meio de ato administrativo devem requerer a confirmação desse estatuto de acordo com o seguinte calendário:

- a) *Até 31 de dezembro de 2023 para as pessoas coletivas privadas a quem o estatuto tenha sido atribuído até 31 de dezembro de 1980;*
- b) *Até 31 de dezembro de 2024 para as pessoas coletivas privadas a quem o estatuto tenha sido atribuído entre 1 de janeiro de 1981 e 31 de dezembro de 1990;*
- c) *Até 31 de dezembro de 2025 para as pessoas coletivas privadas a quem o estatuto tenha sido atribuído entre 1 de janeiro de 1991 e 31 de dezembro de 2000;*
- d) *Até 31 de dezembro de 2026 para as pessoas coletivas privadas a quem o estatuto tenha sido atribuído entre 1 de janeiro de 2001 e 31 de dezembro de 2010;*
- e) *Até 31 de dezembro de 2027 para as pessoas coletivas privadas a quem o estatuto tenha sido atribuído entre 1 de janeiro de 2011 e a data de entrada em vigor da presente lei.*

*2 - O estatuto de utilidade pública cuja confirmação não tenha sido requerida nos termos do número anterior caduca.*

*3 - Os pedidos de confirmação do estatuto de utilidade pública são tramitados de acordo com o procedimento de renovação do estatuto de utilidade pública previsto na lei-quadro do estatuto de utilidade pública, aprovada em anexo à presente lei.*

*4 - Quando for aplicável o n.º 5 do artigo 16.º da lei-quadro do estatuto de utilidade pública, aprovada em anexo à presente lei, o estatuto tem a duração de cinco anos.*

*5 - Aplica-se à confirmação do estatuto de utilidade pública o disposto no artigo 18.º da lei quadro do estatuto de utilidade pública, aprovada em anexo à presente lei.” (sublinhado nosso).*

E a alínea a) do n.º 3 do artigo 3.º (Extensão do âmbito pessoal de aplicação) da Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública (Anexo à PL) prevê, também, 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;” (sublinhados nossos)

Por sua vez, o “ANEXO II” (a que se refere a alínea a) do n.º 3 do artigo 3.º da Lei-Quadro do Estatuto de utilidade pública) expressa:

a) Confederações sindicais e as confederações de empregadores com assento na Comissão Permanente de Concertação Social do Conselho Económico e Social que não recusem a aplicação dos referidos direitos e benefícios;” (sublinhado nosso)

Já a alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º da Lei-Quadro (Direitos e benefícios) refere, entre outros direitos e benefícios:

“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;” (sublinhado nosso)

Neste âmbito, a CIP concorda com a ideia que parece projetada nos dispositivos transcritos, mas entende que a redação não é suficientemente clara.

Assim sendo, é necessário deixar claro e inequívoco que os Parceiros Sociais com assento na CPCS têm o direito a usar a menção “Pessoa coletiva com estatuto de utilidade pública», após a respetiva denominação social”, sem necessidade de confirmação do Estatuto de acordo com as regras definidas no já referido artigo 3.º da PL.

O segundo aspeto, diz respeito às Fundações privadas com Estatuto de utilidade pública.

No caso das Fundações privadas com Estatuto de utilidade pública, esse Estatuto já está atualmente sujeito a um pedido de renovação a cada cinco anos (v. n.º 5 do artigo 25.º e n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 24/2012, de 9 de julho [Lei-Quadro das Fundações], podendo mesmo ser perdido antes disso em caso de incumprimento, durante dois anos consecutivos ou interpolados, do limite de despesas próprias (v. n.º 3 do artigo 10.º da referida Lei-Quadro das Fundações), aspetos não alterados pela presente PL.

Assim sendo, considera-se que, nesse caso, apenas deveria ser requerida a confirmação do Estatuto de utilidade pública na próxima renovação e não em função da primeira data de atribuição desse Estatuto, que pode ser muito anterior e implicar, segundo o calendário, uma confirmação antes de cinco anos passados da última renovação.

Acresce que, aquando da entrada em vigor da Lei-Quadro das Fundações, em 2012, ficou estabelecida (v. n.º 7 do artigo 6.º) a obrigatoriedade de as fundações privadas requererem, no prazo máximo de seis meses, a confirmação do Estatuto de utilidade pública sob pena de caducidade.

Da análise do artigo 3.º (Extensão do âmbito pessoal de aplicação) do Estatuto de Utilidade Pública (Anexo a que se refere o artigo 2.º da PL), é nosso entendimento que o calendário previsto no artigo 3.º da PL não se aplica às entidades com Estatuto de utilidade pública do Anexo I (*“sem necessidade de atribuição administrativa do mesmo”*, conforme referido no n.º 2 do artigo 3.º do Estatuto) e às listadas nos Anexos II e III, às quais apenas se aplica o artigo 11.º (Direitos e benefícios) do já referido Estatuto.

Por forma a obviar a quaisquer eventuais dúvidas nesta matéria, considera-se que o diploma deve expressar, de modo totalmente inequívoco, este entendimento.

## **II - Lei-Quadro do Estatuto de utilidade pública (Anexo, a que se refere o artigo 2.º da Proposta de Lei)**

### **1.**

Na nova Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública desaparece a menção "*Desenvolverem, sem fins lucrativos, a sua intervenção em favor da comunidade*", atualmente prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do atual Estatuto das coletividades de utilidade pública (v. Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro).

Apenas é referida a designação "*sem fins lucrativos*" relativamente às Cooperativas (v. artigo 5.º) e às Representações permanentes de pessoas coletivas estrangeiras (v. artigo 7º).

No entanto, um dos novos requisitos exigidos para atribuição do Estatuto de Utilidade Pública (v. alínea c) do n.º 2 artigo 8.º) é "*Ter contabilidade organizada ou de caixa segundo o Regime Contabilístico das Entidades do Setor Não Lucrativo ou, quando aplicável, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas*".

Acresce, ainda, que, segundo o n.º 3 do artigo 8.º (Requisitos para a atribuição do estatuto de utilidade pública), "*(...) o Estatuto de utilidade pública só pode ser atribuído se a pessoa coletiva requerente não exercer, a título exclusivo ou principal, atividade de produção e venda de bens ou serviços para um mercado ativo e concorrente com a de qualquer ramo de atividade económica, em termos que impeçam, falseiem ou restrinjam, de forma sensível, a concorrência, no todo ou em parte, no mercado relevante correspondente*".

O Decreto-Lei n.º 36-A/2011, de 9 de março, que aprova o regime contabilístico para as Entidades do Sector Não Lucrativo (ESNL), define-as como "*entidades que prossigam, a título principal, actividades sem fins lucrativos e que não possam distribuir aos seus membros ou contribuintes*

*qualquer ganho económico ou financeiro directo, designadamente associações, pessoas colectivas públicas de tipo associativo, fundações, clubes, federações e confederações”.*

Ou seja, o artigo 8º da nova Lei-Quadro permite atribuir o Estatuto de utilidade pública a entidades que prossigam atividades secundárias de natureza económica (com fins lucrativos), o que também já sucede no atual Estatuto das coletividades de utilidade pública, no n.º 2 do artigo 12.º, que a seguir se recupera:

*“2 - Nos casos em que as entidades declaradas de utilidade pública desenvolvam, a título secundário, outras actividades para além das de interesse geral, designadamente de natureza económica, as mesmas devem: a) Abster-se de fazer uso do seu Estatuto de utilidade pública para exercer actividades susceptíveis de reduzir a capacidade competitiva dos demais agentes económicos; b) Assegurar que, nos documentos de prestação de contas a remeter à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros e sempre que tal se aplique, se encontrem devidamente autonomizados os custos e receitas relativos às actividades que não podem ser abrangidas pelos benefícios que o Estatuto de utilidade pública comporta sem que se verifique a violação das regras da concorrência”.*

O princípio de não concorrência previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 12.º do atual Estatuto das coletividades de utilidade pública está salvaguardado pelo n.º 3 do artigo 8.º da nova Lei-Quadro.

Contudo, a nova Lei-Quadro não contempla o previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º do atual Estatuto das coletividades de utilidade pública, referente à autonomização, nos documentos de prestação de contas, dos custos e receitas relativos às atividades que não podem ser abrangidas pelos benefícios que o Estatuto de utilidade pública comporta sem que se verifique a violação das regras da concorrência.

Apenas está previsto – além do que já foi referido acima relativamente ao regime contabilístico (alínea c) do nº 2 artigo 8º) –, nos termos do artigo 12º da nova lei-quadro:

"(...)

*b) Comunicar anualmente as contas do exercício, bem como os demais documentos de prestação de contas previstos na lei relativos a cada exercício anual, no prazo de seis meses a contar da data do encerramento desse exercício;*

*c) Apresentar um relatório, com memória descritiva, das atividades realizadas no exercício anual referido na alínea anterior, estabelecendo uma articulação os fins de interesse geral, regional ou local que prosseguem, no prazo referido na alínea anterior”.*

Em face do exposto, é necessário esclarecer as dúvidas sobre o reporte de atividades económicas secundárias, seus custos e proveitos.

## **2.**

Na perspetiva da CIP, é necessário assegurar que não há redução dos fins de utilidade pública previstos no atual Estatuto.

Ora, nos fins de utilidade pública previstos no artigo 4.º (Fins de utilidade pública) da nova Lei-Quadro, concretamente nos setores de enquadramento referidos no n.º 3, não está presente o associativismo jovem referido no n.º 1 alínea a) do artigo 2.º do atual Estatuto das coletividades de utilidade pública, que se pretende substituir, o que é contraditório com a inclusão no novo Anexo II, alínea f), das “Associações de jovens previstas na Lei n.º 23/2006, de 23 de junho, na sua redação atual”, dado que significa que continua a ser um fim protegido.

Depreende-se que foi um esquecimento/lapso a não inclusão do associativismo jovem nos fins de utilidade pública previstos no artigo 4º, o que poderá ser facilmente corrigido.



Por outro lado, não se encontra correspondência exata em algumas áreas de relevo social protegidas pelo atual Estatuto: *“proteção de (...) jovens, pessoas idosas, pessoas desfavorecidas, bem como de cidadãos com necessidades especiais”*.

O mais próximo que se identifica no referido n.º 3 do artigo 4.º é *“d) Solidariedade social”* e *“f) Cidadania, igualdade e não discriminação, defesa dos direitos humanos ou apoio humanitário”*.

Na perspetiva da CIP, convém explicitar que não há uma redução dos fins de utilidade pública previstos no atual Estatuto.

Em contrapartida, regista-se como positiva a inclusão do *“Bem-estar animal”* como um novo setor de enquadramento nos fins de utilidade pública (v. alínea m) do n.º 3 do artigo 4º).

### **3.**

Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º (Requisitos para a atribuição do Estatuto de utilidade pública), a atribuição do Estatuto de utilidade pública requer que as entidades requerentes *“prossigam fins de interesse geral, regional ou local, nos termos do artigo 4.º, e no âmbito de algum dos setores aí referidos, devendo os respetivos Estatutos especificar esses fins”*, formulação que se considera adequada.

Contudo, o artigo 4.º (Fins de utilidade pública) refere que *“o Estatuto de utilidade pública pode ser atribuído às pessoas coletivas que revistam uma das formas jurídicas previstas no n.º 1 do artigo seguinte [v. Artigo 5.º - Formas jurídicas] em razão dos fins de interesse geral, regional ou local que prosseguem, e que cooperam, nesse âmbito, com a Administração central, regional ou local”*.

Estranha-se a exigência de cooperação com a Administração central, local ou regional, não sendo especificada em que termos.

Por definição, a cooperação envolve o acordo e motivação de duas partes, sendo perfeitamente plausível que uma entidade inicie e mantenha as suas atividades dentro dos fins previstos de utilidade pública sem precisar de estabelecer parcerias específicas com o setor público, ainda que se considere que tais parcerias podem ser muito importantes na prossecução dos fins visados.

Defende-se, por isso, que a cooperação com a Administração central, local ou regional deverá ser um fator adicional a considerar na atribuição do Estatuto, mas não um requisito obrigatório sem o qual não pode ser obtido o Estatuto, sob pena de afastar entidades que prosseguem fins válidos mantendo a sua atuação e relacionamento estritamente no âmbito do setor privado.

De resto, a exigência de cooperação com o setor público para a atribuição do Estatuto afigura-se incoerente com o novo preceito inserido no artigo 10.º (Independência e autonomia) de que *“As pessoas coletivas a quem seja atribuído Estatuto de utilidade pública são independentes do Estado e dos partidos políticos”*.

Em alternativa à formulação atual, sugere-se que a cooperação com a Administração central, local ou regional permita, nos casos aplicáveis, a dispensa do requisito previsto na alínea g) do n.º 1 do artigo 8.º, onde se exige que as entidades *“Exerçam atividade efetiva, nos termos do artigo 3.º, há pelo menos três anos, salvo se especialmente dispensadas desse prazo pelo órgão responsável pela direção do procedimento, em razão de circunstâncias excecionais devidamente fundamentadas”*.

#### **4.**

A alínea d) do n.º 2 do artigo 8.º obriga à existência de um registo nominal de *“membros”*.

O conceito de membro não é comum a todas as formas de pessoa coletiva admitidas, sendo característico das associações.

Impõe-se esclarecer a que entidades se dirige esta exigência.

Adicionalmente, podendo estar em causa dados pessoais, será necessário ter em conta a privacidade dos membros e evidenciar a necessidade de cumprimento do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) e demais legislação aplicável.

## **5.**

A alínea e) do n.º 2 do artigo 8.º obriga à existência de uma "(...) *página pública na internet, acessível em fonte aberta (...)*" (sublinhado nosso).

Considera-se que a expressão sublinhada é imprecisa, prestando-se, assim, a equívocos.

O que se pretende acautelar ?

Será a exigência da forma de acesso não estar protegida por passwords/logins/etc ? Será para garantir o acesso ao código fonte da página ? Ou, pretende-se com a referência a "*fonte aberta*" indicar o código fonte que permite gerar a página, ou seja, ao "programa" que é executado e que produz como output a página a que se acede ?

É necessário esclarecer.

## **6.**

O artigo 11.º (Direitos e benefícios), compilou, aparentemente, os benefícios já previstos e dispersos por diplomas legais, nomeadamente ao nível das isenções fiscais (Imposto de Selo, IMT e IMI sobre imóveis para atividades estatutárias, bem como IRC), o que nos parece positivo.

Foi ainda explicitado o direito ao uso da menção «*Pessoa coletiva com Estatuto de utilidade pública*», após a respetiva denominação social.

No que se refere aos deveres previstos no artigo 12.º (Deveres), assinala-se uma maior exigência na transparência e prestação de contas, com destaque para as seguintes novidades: relatório de atividades do exercício e ligação ao interesse geral, regional ou local prosseguido; tratando-se de associações ou cooperativas, comunicar anualmente n.º de membros 6 meses após fecho do exercício; disponibilizar permanentemente na sua página pública a lista dos titulares dos órgãos sociais em funções, com indicação do início e do termo dos respetivos mandatos; dar conhecimento das alterações aos Estatutos ou regulamentos internos, no prazo de 30 dias após a correspondente alteração; manter registos, incluindo documentos contabilísticos, e conservar os originais dos contratos e demais atos jurídicos e documentos durante, no mínimo, 5 anos, que comprovem que a pessoa coletiva com Estatuto de utilidade pública.

Contudo, o dever de *“Colaborar com a Administração central, regional e local na prestação de serviços ao seu alcance e na cedência das suas instalações para a realização de atividades afins”* (v alínea i) do artigo 12º) suscita algumas questões.

Na perspetiva da CIP, é necessário salvaguardar, de forma explícita, na Lei-Quadro, que eventuais custos para as entidades com Estatuto decorrentes da obrigação transcrita deverão ser ressarcidos pelo Estado.

## **7.**

As exigências aumentam ao nível da detenção do Estatuto, que passa a ser limitado no tempo e renovado periodicamente, tendo também sido reforçada a fiscalização das condições de cessação.

Conforme já referido anteriormente, considera-se positiva a fiscalização do Estatuto de utilidade pública, uma vez que promove uma maior credibilização das entidades cumpridoras bem como o bom uso dos dinheiros públicos.

Neste âmbito, destaca-se que a duração do Estatuto (artigo 15º) passa a ser de 5 anos, mas excecionalmente, mediante fundamentação, pode ser de 10 anos, enquanto a renovação do Estatuto (artigo 16º) pode ser requerida entre 1 anos e seis meses antes do respetivo termo, senão caduca.

(Atualmente: Regra geral, o Estatuto de utilidade pública é concedido sem prazo e a declaração é válida enquanto a entidade cumprir os deveres que lhe são legalmente impostos e continuar a satisfazer os requisitos exigidos para a concessão. No entanto, tendo em conta as circunstâncias concretas da entidade requerente, o despacho de declaração de utilidade pública pode fixar um prazo. A declaração de utilidade pública das fundações é válida por cinco anos).

A cessação do Estatuto (artigo 17º) também pode ocorrer com a extinção da pessoa coletiva ou por revogação se deixar de preencher requisitos do artigo 8.º, ou se houver violação grave ou reiterada (2 anos seguidos ou 3 interpolados dentro do período do Estatuto) dos deveres previstos no artigo 12.º, ou falsas declarações, casos em que apenas passados 5 anos se pode voltar a pedir o Estatuto.

(Atualmente - As pessoas coletivas que tiverem sido objeto da cessação da declaração de utilidade pública poderão recuperar a sua categoria de utilidade pública desde que voltem a preencher os requisitos exigidos para a sua concessão, mas não antes de decorrido um ano sobre a decisão referida).

Salientamos, ainda, como positivo, o facto de o n.º 5 do artigo 14.º (Procedimento de atribuição) prever que, na fase de instrução, pode haver um despacho de convite ao aperfeiçoamento (além de um despacho de indeferimento liminar).

Contudo, ainda no que diz respeito ao artigo 14.º, o seu n.º 3 passa a prever que as entidades que requeiram Estatuto de utilidade pública devem juntar um parecer circunstanciado e fundamentado de uma entidade pública

com atribuições no setor de atividade em que se enquadrem os fins principais da requerente.

A CIP nada tem contra a exigência deste parecer em si mesmo, desde que não esteja associado à exigência de cooperação com a Administração central, local ou regional nos termos do artigo 4.º, com a qual, como já se referiu anteriormente, não concordamos.

Por outro lado, agora em concreto quanto ao artigo 16.º (Procedimento de renovação), a CIP propõe que se crie um mecanismo de alerta através do qual as entidades com o Estatuto de utilidade pública são notificadas sobre o início do prazo para proceder à renovação do pedido de Estatuto de utilidade pública.

Esta proposta, por um lado, visa obviar a possíveis esquecimentos que possam promover a caducidade do Estatuto e, por outro lado, pode ser expressamente prevista na Portaria a emitir ao abrigo do n.º 1 do artigo 16.º.

## **8.**

Na perspetiva da CIP, as entidades agraciadas com a ordem de mérito empresarial há pelo menos 5 anos devem constar do anexo I da Lei-Quadro.

20.novembro.2020