

Anteprojeto de Proposta de “Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública”

Tomada de Posição APESP

Nota Prévia:

Foi a APESP notificada em 23 de Outubro de 2020, pelo Gabinete do Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros para emitir parecer sobre o “anteprojeto de Proposta de Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública”, até 21 de novembro de 2020, 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.

Sucedeu que, quer o anexo remetido à APESP com designação “LQ do estatuto de utilidade pública.pdf”, quer da consulta efetuada nesta data ao portal Consultalex.gov.pt (https://www.consultalex.gov.pt/ConsultaPublica_Detail.aspx?Consulta_Id=165), se conclui que o documento ora em causa se encontra já em consulta pública como “Projeto de Proposta de Lei” e não como “Anteprojeto de proposta de lei”, como se refere no email do Gabinete do Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros.

Posto isto,

Compulsado o teor da proposta, verifica-se que a mesma visa atingir, essencialmente, quatro objetivos principais:

- a) Consolidar num só ato legislativo, o conjunto do regime jurídico aplicável às pessoas coletivas de utilidade pública, pondo fim à dispersão legislativa hoje vigente e revogando, com esse objetivo, vários atos legislativos;
- b) Clarificar e apurar requisitos, bem como simplificar e desmaterializar procedimentos administrativos;
- c) Implementar, através da proposta de lei, um regime de acompanhamento da atividade e de fiscalização do cumprimento dos deveres e as correspondentes sanções para o incumprimento das obrigações que impendem sobre as pessoas coletivas que tenham o estatuto de utilidade pública;
- d) Adequar o atual modelo de fiscalização das fundações privadas, tendo em conta todos os benefícios associados a este tipo de pessoa coletiva.

Propósito jurídico que a APESP saúda, dada a diversidade de legislação avulsa existente sobre a temática.

A APESP vem, assim, expor algumas questões que podem contribuir para uma melhor redação e salvaguarda dos objetivos a que o Legislador se propõe e supra referidos.

A – Enquadramento legal das entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privadas

Atualmente a Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, que consagra o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), mais concretamente, no seu art. 33.º, regula todo o mecanismo de atribuição do Estatuto de Utilidade Pública às Entidades Instituidoras de Estabelecimentos de ensino superior privadas.

E por sua vez o Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 391/2007, de 13 de dezembro, refere que são pessoas coletivas privadas sem fins lucrativos – as associações, as fundações ou certas cooperativas – que, prosseguindo fins de interesse geral em cooperação com a Administração central ou local recebem, por parte desta, o reconhecimento como instituições de utilidade pública.

Fica, assim, perfeitamente claro que as entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privadas, sem fins lucrativos, são pessoas coletivas abrangidas por um regime especial de utilidade pública que se encontra já previsto no art. 33.º do RJIES.

Tratando-se de pessoas coletivas de direito privado sem fins lucrativos, a quem a lei concedeu já o estatuto de utilidade pública, é de lhes aplicar sem margem para dúvidas o Código do Procedimento Administrativo (CPA) por força do n.º 1 do seu art. 2.º, que abarca a atividade de *quaisquer entidades* cuja atividade seja regida por normas de direito público, como é o inequívoco caso das entidades instituidoras referidas e dos estabelecimentos por estas constituídos.

Atividade essa a que corresponde uma modalidade de exercício privado de funções públicas, submetidas à intervenção e ao controlo administrativo do Estado através da respetiva tutela (no caso em concreto, o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior). E, como não se ignora, decorrendo o Decreto-Lei n.º 460/77, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 391/2007 (regime jurídico que agora se pretende ver alterado), a utilidade pública pode ser conferida diretamente pela norma jurídica que a institui, tal é o caso das pessoas coletivas previstas pelo n.º 3 do artigo 33.º do RJIES,

operando-se *ope legis*, ou por ato administrativo deliberado casuisticamente em Conselho de Ministros.

Mas, o projeto determina (na “Exposição de Motivos”) e nos termos da alínea s) do art.º 13º do diploma que aprova o regime jurídico do estatuto de utilidade pública, a revogação de (...) *“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, pondo fim à dispersão legislativa hoje vigente e revogando, com esse objectivo, vários atos legislativos”*. E, nessa esteira, a revogação daquele n.º 3, do art.º 33º, do RJIES.

Daí, decorre que o presente projeto (diploma que institui o regime jurídico aplicável ao estatuto de utilidade pública) venha estabelecer o que consta na al. a) do seu n.º 3 do art.º 3º quanto à “Extensão do âmbito pessoal de aplicação” ao remeter para o elenco dos *Direitos e benefícios* (cf. art.º 11º do projeto) de que gozam as pessoas coletivas elencadas no Anexo II do diploma, do qual constam na sua *“al. e) Entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privadas previstas no art.º 33º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, relativamente às atividades conexas com a criação e o funcionamento desse estabelecimento.*

Nos termos do articulado do projeto, ressalta a consagração legal do princípio segundo o qual aquelas pessoas coletivas de fins não lucrativos que constam da al. e) do Anexo II, por força da al. a) do n.º 3 do art.º 3º do projeto, gozam dos direitos e benefícios fiscais constantes do art.º 11º não necessitando, para tal, de requerer o estatuto de utilidade pública (cf. nº 4 do mesmo art.º 3º). No entanto, estas pessoas embora venham a usufruir dos tais benefícios consagrados no art. 11.º, do projeto, atento o disposto no art. 33º, n.º 2, do RJIES (porque não requereram o interesse público), não serão integradas no sistema de ensino superior, nem poderão atribuir graus académicos dotados de valor oficial.

B – Propostas de alteração/reflexão ao texto do projeto da “Lei-Quadro” das disposições a seguir indicadas, como contributo de sistematização:

i) Artº 3º (Extensão do âmbito pessoal de aplicação)

Merece reparo, no entanto, a redação do art.º 3º (Extensão do âmbito pessoal de aplicação) ao não considerar em plano de igualdade as escolas, cooperativas, sociedades e associações que mantenham estabelecimentos de ensino nos termos do Decreto-Lei nº 152/2018, de 4 de Novembro

(referindo-se ao ensino de nível não superior) e aquelas entidades com a mesma natureza jurídica que são instituidoras de estabelecimentos de ensino superior.

Como se observa no presente texto, estas últimas figuram enquadradas na al. e) do Anexo II, determinando-se que de todo o estatuto reservado às instituições de utilidade pública apenas se lhes aplica o preceituado pelo art.º 11º (Direitos e Benefícios).

Mais, aí se refere expressamente “*sem necessidade de atribuição do estatuto de utilidade pública*”. Trata-se, no nosso ponto de vista, (expendido anteriormente no enquadramento da questão), de uma insuportável violação do princípio da igualdade, pelo que se propõe que a mencionada al. e) do Anexo II passe a figurar como al. c) do n.º 1 do art.º 3º (Extensão do âmbito pessoal de aplicação) com a seguinte redação:

«al. e) Entidades instituidoras dos estabelecimentos de ensino superior privadas previstas no artigo 33º da Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro, relativamente às atividades conexas com a criação e o funcionamento desse estabelecimento».

Pela mesma ordem de razões, propõe-se a eliminação do n.º 4, que deixaria de se justificar. Aliás, o projeto ao não prever a possibilidade das entidades referidas no nº 2 (do mesmo art.º 3º) poderem, em igualdade de circunstâncias, requerer a atribuição do estatuto de utilidade pública, deixa entrever que este lhes é automaticamente reconhecido por força da lei, *ope legis*.

ii) Artigo 5.º (Formas jurídicas)

Também importa atentar na redação do art.º. 5º (*Formas jurídicas*) que, admitindo às cooperativas que não prossigam fins económicos lucrativos (?), nomeadamente, as culturais e as de consumidores exclui, incompreensivelmente, as cooperativas de ensino. Tal entendimento deixa transparecer que diante dos fins altruísticos prosseguidos existem para o Estado patamares diversos, pelo que há cooperativas merecedoras do estatuto de utilidade pública a título próprio, e outras meramente por extensão, tal como resulta do art. 3.º do projecto. Propõe-se, por todas as razões, a inclusão das cooperativas de ensino (de qualquer grau) na redacção da al. c), ficando a par com as outras aí mencionadas.

iii) Artigo 13.º (Competência)

Este artigo com esta redação entra em contradição com o vertido no art. 33º, nº 1, da Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro, não revogado pelo presente projeto.

No art. 33, n.º 1, da Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro, pode ler-se:

“Artigo 33.º (Reconhecimento de interesse público)

1 — As entidades instituidoras de estabelecimentos de ensino superior privados requerem ao ministro da tutela o reconhecimento de interesse público dos respectivos estabelecimentos, verificados os requisitos estabelecidos na lei.

...”

Por sua vez, o art. 13º da proposta de lei refere:

“Artigo 13.º (Competência)

1 - Compete ao Primeiro-Ministro, com faculdade de delegação:

a) A atribuição, a renovação e a revogação do estatuto de utilidade pública;

...”

iv) Artigo 14º (Procedimento de atribuição)

O nº 3 deste artº 14º estabelece 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”*.

Esta disposição contém uma evidente restrição para aquelas entidades que, pretendendo requerer o estatuto de utilidade pública, ficam condicionadas à emissão de parecer de outra entidade já instituída e enquadrada no *“(...) sector de atividade em que se enquadram os fins principais da requerente”*. Não se considera razoável esta exigência para instrução de atribuição do estatuto de utilidade pública.

Acresce, ainda, a manifesta arbitrariedade que decorre do enumerado deste art.º 14º, questionando-se, desde logo, sobre a determinação da *“(...) possibilidade do instrutor solicitar os pareceres que considerar necessários a entidades públicas ou privadas durante a fase de instrução.”*, não sendo perceptível em que situações e para que efeitos essa “consideração” terá lugar, desconhecendo, nos termos propostos no projeto, quais sejam o âmbito e o objeto que fundamentem a necessidade desse(s) parecer(es).

v) Artigo 15.º (Duração do Estatuto)

Este artigo com esta redação entra em contradição com o vertido no art. 33º, n.º 5, da Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro, não revogado pelo presente projeto.

No art. 33, n.º 5, da Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro, pode ler-se:

“Artigo 33.º (Reconhecimento de interesse público)

(...)

5 - A manutenção dos pressupostos do reconhecimento de interesse público deve ser verificada pelo menos uma vez em cada 10 anos, bem como sempre que existam indícios de não verificação de algum deles....”

Por sua vez o art. 15º, da proposta de lei refere:

“Artigo 15.º

Duração do estatuto

1 - O estatuto de utilidade pública é atribuído por cinco anos.

...”

vi) Artigo 24.º (Regime Sancionatório)

O Poder discricionário atribuído à AT resultante da expressão “*se assim o entenderem*”, no art. 24.º, n.º 2, do projeto, face à constatação efetiva da existência de irregularidades e à sanção prevista, é perfeitamente inconstitucional, por clara violação do princípio da igualdade.

De todo o exposto, nada mais se afigura acrescentar.

APESP, 17 de Novembro de 2020