



Porto, 20 de Novembro de 2020

Senhor Secretário de Estado da
Presidência do Conselho de Ministros
Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 - 7º
1399-022 Lisboa

Assunto – Parecer sobre o Anteprojeto da Proposta de Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública

Excelência:

Em resposta ao convite para emissão de parecer, a formular pela CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, sobre o anteprojeto de diploma em Assunto, tenho a honra de enviar, em anexo, o referido Parecer.

Com os melhores cumprimentos,

O presidente da CNIS,

(Lino Maia)

Rua da Reboleira, 47
4050-492 PORTO
· 226 068 614/ 226 065 932
E-mail: cnis@cnis.pt

PARECER DA CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, tendo como objeto o Anteprojeto da Proposta de Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública

1 - A Proposta de Lei-Quadro regula a concessão do Estatuto de Utilidade Pública relativamente a todo o tipo de pessoas coletivas de direito privado, designadamente associações, fundações e cooperativas – artº 5º, 1., a) -, que desenvolvam a sua ação num dos domínios constantes do elenco do artº 4º, 3 da Proposta de Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública.

O presente Parecer incidirá apenas no que toca ao regime aplicável às pessoas coletivas que atuam nos sectores que cabem no objeto das Instituições Particulares de Solidariedade Social: do desenvolvimento local (artº 4º, 3., d), da solidariedade social (artº 4º, 3., e), da cidadania, igualdade e não discriminação, defesa dos direitos humanos ou apoio humanitário (artº 4º, 3., f), da Saúde (artº 4º, 3., g), do empreendedorismo, inovação ou desenvolvimento económico e social (artº 4º, 3., j), do emprego ou proteção da profissão (artº 4º, 3., k), da habitação (artº 4º, 3., n) e da proteção de crianças e jovens (artº 4º, 3., p).

2 - O Anteprojeto de diploma suscita uma grande perplexidade, que se admite resultar de lapso de previsão normativa.

Com efeito, o artº 13º da Lei Preambular da Lei-Quadro pretende revogar um conjunto de disposições avulsas, constantes de diversos diplomas legislativos, normalmente normas de atribuição automática do estatuto de utilidade pública a várias tipologias de instituições.

É o caso da proposta revogação do artº 8º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado pelo Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro, na sua redação atual; norma essa que confere às referidas Instituições a qualificação de pessoas coletivas de utilidade pública, como efeito automático do registo de tais instituições na Direcção-Geral da Segurança Social.

De forma idêntica, é revogado pelo mesmo artº 13º da Lei Preambular o artº 10º, c) da Lei nº 127/99, de 20 de Agosto, que estabelece a concessão automática do estatuto de utilidade pública às Associações de Pessoas Portadoras de Deficiência.

O mesmo acontece com a prevista revogação do artº 15º do Decreto-Lei nº 106/2013, de 30 de Julho, disposição esta que determina a aquisição automática do estatuto de utilidade pública pelas organizações não-governamentais das pessoas com deficiência.

E também assim com a prevista revogação do artº 26º do Código das Associações Mutualistas, que confere a estas Instituições o estatuto de utilidade pública automática, como efeito do registo.

3 – Tomemos como modelo a revogação do artº 8º do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social – na medida em que o que se disser para os efeitos desta revogação vale para as restantes disposições citadas, cuja revogação é proposta.

A referida disposição – o artº 8º do Estatuto das IPSS – constitui a manifestação de um princípio que tem vigorado no nosso sistema jurídico: a outorga do estatuto de utilidade pública a uma IPSS como efeito automático do registo dessa instituição; quer dizer, **o reconhecimento da natureza de pessoa coletiva de utilidade pública das IPSS tem natureza normativa**, funda-se diretamente na lei, não carecendo de decisão administrativa específica, como é próprio do regime geral de concessão de utilidade pública constante do Decreto-Lei nº 460/77, de 7 de Novembro.

Vale, portanto, para a qualificação das IPSS como pessoas coletivas de utilidade pública o chamado “reconhecimento normativo”, resultante diretamente da lei; não o reconhecimento administrativo – como é regra geral do regime de utilidade pública.

Ora, revogado o artº 8º do Estatuto aprovado pelo Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro, deixa de existir o fundamento legal para a concessão automática do estatuto de utilidade pública às IPSS como mero efeito do registo dessas Instituições na Direcção-Geral da Segurança Social.

4 – Pensar-se-ia que o legislador, pretendendo manter, no essencial, o regime atualmente em vigor, embora condensado num único diploma, em vez da multiplicidade por que se desdobra esse regime, pensar-se-ia que o legislador incorporasse na Proposta de Lei-Quadro uma norma que mantivesse esse reconhecimento normativo, imediato e automático, da utilidade pública das IPSS, replicando a estatuição do citado artº 8º do Estatuto das IPSS.

Tal, porém, não acontece.

Percorre-se todo o texto do Anteprojeto de Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública – e não se descortina qualquer norma nesse sentido.

Mas o Anteprojeto exclui também o acesso das IPSS a tal estatuto por via do reconhecimento administrativo, isto é, através de um ato administrativo de conclusão de um procedimento aberto por requerimento da entidade interessada na obtenção do estatuto: “As pessoas coletivas abrangidas pelo nº 2 ... não podem requerer a atribuição do estatuto de utilidade pública nos termos gerais” – artº 3º, 5.

Com efeito, as Instituições Particulares de Solidariedade Social constituem um dos tipos institucionais constantes do Anexo I do Anteprojeto da Proposta de Lei-Quadro.

Ora, às Instituições referidas no Anexo I não se aplica o Capítulo II da Lei-Quadro, relativo aos “Procedimentos administrativos de atribuição, renovação e cessação do estatuto de utilidade pública” – artº 3º, 2. do Anteprojeto.

Tal Capítulo II regula o iter procedimental que uma entidade deve cumprir para a concessão do estatuto, concessão essa traduzida na emissão de um ato administrativo de sentido favorável.

Trata-se do regime-tipo: o do reconhecimento administrativo.

Mas esse caminho está vedado às IPSS, por via do referido artº 3º, 2 e 5 do Anteprojeto.

5 – É certo que a formulação deste artigo 3º, 2 parece apontar para a intenção do legislador, em manter o regime de reconhecimento normativo para a outorga do estatuto de utilidade pública às IPSS, excluindo

expressamente o reconhecimento por ato administrativo específico: “Às pessoas coletivas constantes do Anexo I à presente lei-quadro, da qual faz parte integrante, **que gozam do estatuto de utilidade pública, sem necessidade de atribuição administrativa do mesmo**, é apenas aplicável o disposto nos capítulos II e V, excluindo no que respeita à revogação do estatuto.”

No entanto, este preceito remete para o estatuto de utilidade pública por reconhecimento normativo como um pressuposto, um antecedente; não se trata de uma norma constitutiva, que substitua o artº 8º do Estatuto das IPSS e na qual se funde esse reconhecimento normativo.

Quer dizer: remete para uma qualificação anterior dessas pessoas coletivas; mas esquece que, revogadas as disposições legais que habilitavam essa qualificação, esse pressuposto deixa de existir.

As pessoas coletivas constantes do Anexo I deixam de ter norma que lhes confira o estatuto de utilidade pública, de forma automática e imediata à constituição, na medida em que são revogadas as disposições legais que anteriormente suportavam essa qualificação.

Mas o diploma que revoga tais disposições não prevê nenhuma norma que mantenha os efeitos que eram assegurados pela legislação de pretérito, no que à outorga do estatuto de utilidade pública por via normativa respeita.

Por outro lado, o Anteprojeto afirma expressamente, no texto preambular, que a redução do “estatuto de utilidade pública à unidade, sistematizando ... os diferentes tipos de regime de utilidade pública que vigoram no ordenamento jurídico nacional” se fará “sem prejudicar a situação jurídica de qualquer das entidades em questão”.

Mesmo que se interpretasse o regime proposto no sentido da preservação do estatuto conferido à sombra das revogadas disposições extravagantes, ficaríamos limitados às Instituições já existentes e já registadas.

Mas onde a norma habilitante para estender a qualificação a Instituições a constituir no futuro?

Nesse sentido, **é mister, salvo o devido respeito, introduzir no Anteprojeto uma norma que estabeleça o reconhecimento automático do estatuto de utilidade pública às pessoas coletivas referidas no Anexo I, como mero efeito do registo sectorial específico; no caso das IPSS, o registo que funciona na Direção-Geral da Segurança Social.**

Na mesma linha de raciocínio, parece-nos que **seria clarificador prever uma norma que expressamente explicitasse que às pessoas coletivas de utilidade pública constantes do Anexo I não se aplica o disposto no artº 3º da Lei Preambular, no que respeita aos prazos para requerer a confirmação do estatuto, uma vez que esse ónus respeita exclusivamente às p.c.u.p. cujo estatuto foi conferido por via de ato administrativo.**

6 - Para além desta questão, que diríamos de fundo, há outros aspetos em que a organização sistemática do Anteprojeto de Lei apresenta algumas incongruências – salvo o devido respeito.

A primeira resulta do disposto no artº 3º, 2 do Anteprojeto de Lei-Quadro, na medida em que considera aplicável às pessoas coletivas constantes do Anexo I, isto é, aquelas que, no atual regime, gozam do benefício da atribuição normativa do estatuto, apenas os Capítulos II e V da Lei-Quadro.

Mas existem disposições do Capítulo I que, a nosso ver, também se aplicam a tais pessoas coletivas.

É o caso do artº 2º, a), do artº 3º, 2., do artº 4º, 1, 2 e 3; do artº 5º, artº 8º, 1 (relativo aos requisitos para a atribuição do estatuto; e, portanto, abrangendo quer as pessoas coletivas cujo estatuto foi conferido por via normativa, quer através de ato administrativo. Nessa medida, cumpre distinguir do nº 2 do mesmo artº 8º, que se limita às “pessoas coletivas que requeiram a atribuição do estatuto, isto é, cujo estatuto é conferido por ato administrativo), do artº 9º e do artº 10º do Anteprojeto de Lei-Quadro.

7 - Por outro lado, um dos Capítulos aplicáveis, o II, contém disposições que, igualmente a nosso ver, nuns casos, não cabem nos pressupostos de aplicabilidade às pessoas coletivas constantes do Anexo I; noutros, replicam deveres já constantes de legislação específica, que não é revogada.

É o caso dos benefícios fiscais, designadamente enunciados no artº 11º, b) do Anteprojeto, que limita a isenção do IMI e do IMT relativamente aos prédios afetados diretamente às finalidades estatutárias – sendo certo que a lei em vigor atribui tais isenções relativamente a todo o património às Santas Casas da Misericórdia, independentemente da afetação direta às finalidades.

E é também o caso dos deveres – artº 12º da Lei-Quadro -, que integram um naipe de obrigações, em alguns casos coincidentes, noutros divergentes, dos que estão consagrados na referida legislação específica – como é o caso do Estatuto das IPSS, aprovado pelo Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de Fevereiro.

Como mero exemplo, a alínea b) do artº 12º estipula o dever de envio do Relatório e Contas no prazo de seis meses a contar da data de encerramento do exercício – enquanto o artº 14º-A, 2 e 3 do Estatuto das IPSS, com a redação do Decreto-lei nº 172-A/2014, de 14 de Novembro, estabelece prazo diverso.

Por outro lado, a alínea a) da mesma disposição do Anteprojeto de Lei-Quadro – que integra o Capítulo II, sendo, pois, aplicável às pessoas coletivas do Anexo I – remete para a manutenção dos requisitos necessários para a atribuição do estatuto, previstos no artº 8º; mas o artº 8º não seria aplicável, de acordo com o artº 3º, 2 da mesma Lei-Quadro, pois que se integra no Capítulo I, que não seria aplicável in totum.

Isto é: ou o artº 8º do Anteprojeto se aplica às pessoas coletivas do Anexo I – e está impreciso o artº 3º, 2, que arreda a aplicabilidade do Capítulo I; ou o artº 8º não se aplica, não sendo possível o reenvio para esse artigo, determinado pelo artº 12 do Anteprojeto.

Importaria sanar essa incongruência.

Porto, 20 de Novembro de 2020

O presidente da CNIS,



(Lino Maia)