



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

### Parecer da Ordem dos Advogados

I.

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou à Ordem dos Advogados a emissão de parecer sobre o **Proposta de Lei n.º 72/XIV/2.ª (GOV) Aprova a lei-quadro do estatuto de utilidade pública.**

A Proposta de Lei em análise pretende proceder a "*uma reforma global do regime jurídico público das pessoas coletivas de utilidade pública.*"

Da Exposição dos Motivos para as alterações propostas consta, sinteticamente, que:

- *O regime legal em vigor consta do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, na sua redação atual. Não tendo sofrido verdadeiras alterações de fundo, o mesmo encontra-se inevitavelmente datado e carece de uma profunda modernização;*
- *O regime que o Governo propõe visa consolidar, num só ato legislativo, o regime jurídico aplicável às pessoas coletivas de utilidade pública, pondo fim à dispersão legislativa hoje vigente e revogando, com esse objetivo, vários atos legislativos;*
- *No que respeita às pessoas coletivas que atualmente gozam do estatuto de utilidade pública por via legal, a lei-quadro aprovada em anexo à presente lei em nada prejudica esse estatuto, mas distingue entre aquelas que se integram num tipo específico de pessoa coletiva, sendo o estatuto de utilidade pública atribuído por lei a esse tipo, e aquelas cujo estatuto foi atribuído por lei, a título individual. Enquanto às primeiras serão aplicáveis tanto os direitos e benefícios como os deveres previstos na lei-quadro, com respeito pelo seu regime próprio e sem duplicação de deveres, às segundas apenas será aplicável o disposto sobre os direitos e benefícios;*
- *Quanto às pessoas coletivas que atualmente, por força de regimes jurídicos especiais, beneficiam dos direitos previstos para as pessoas coletivas de utilidade pública, sem, contudo, beneficiarem do próprio estatuto, prevê-se que a lei-quadro aprovada em anexo à presente lei lhes é aplicável, apenas no que respeita aos direitos e benefícios. Adicionalmente, prevê-se a possibilidade de essas pessoas coletivas requererem a atribuição*

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
Divisão de Apoio às Comissões  
CACDLG  
N.º Único 671685  
Visto/Saldo 260 Data 01/03/2021

Largo de S. Domingos, 14, 1.º . 1169-060 Lisboa  
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31  
E-mail: [cons.geral@cg.aa.pt](mailto:cons.geral@cg.aa.pt) <https://portal.aa.pt>

Distribuição para A. 01/03/2021





## ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

*do estatuto nos termos gerais, isto é, por via administrativa, o que não era possível ao abrigo do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, na sua redação atual, por se reconhecer que pode haver interesse efetivo naquela atribuição por razões reputacionais;*

- *O presente regime visa também clarificar e apurar requisitos, bem como simplificar e desmaterializar procedimentos administrativos, que seguem, nos termos gerais, o Código do Procedimento Administrativo;*
- *Implementa-se, inovatoriamente, através da presente 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.*

Em face do exposto, vem a Ordem dos Advogados emitir o respectivo parecer.

### II.

Estamos perante uma Lei-Quadro, ou seja, uma lei com valor reforçado, que servirá de enquadramento à produção legislativa posterior que vier a ser produzida nesta área. Se uma lei-quadro tem um valor reforçado, tem igualmente, por esse facto, responsabilidades acrescidas. Além do mais, uma lei-quadro apesar de em abstracto ter um conteúdo incompleto, vincula a substância dos futuros decretos-lei e decretos legislativos regionais e determina procedimentos.

À partida os propósitos do projecto de lei são louváveis e enquadram-se nos objectivos de uma lei-quadro. De facto, quer a actualização de uma lei com mais de 40 anos, quer acabar com a dispersão legislativa (um dos sérios problemas do edifício legislativo português), bem como a pretensão de clarificar e apurar requisitos e simplificar e desmaterializar procedimentos administrativos merecem elogios.

No entanto encontramos alguns obstáculos a esta pretendida simplificação dos procedimentos logo no n.º 1 art.º 3.º do Anexo I do Projecto de Lei, sob a epígrafe *Confirmação do estatuto de utilidade pública*, estatui-se o seguinte: *As pessoas coletivas a quem tenha sido atribuído o estatuto de utilidade pública ou o estatuto de utilidade pública administrativa por meio de ato*

Largo de S. Domingos, 14. 1.º . 1169-060 Lisboa

T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31

E-mail: [cons.geral@cg.aa.pt](mailto:cons.geral@cg.aa.pt)

<https://portal.aa.pt>

ALX



## ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

*administrativo devem comunicar à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros o interesse em mantê-lo 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.*

Ora, desde logo se dirá que já existe um registo de pessoas colectivas de utilidade pública, pelo que não será para criar esse registo que esta norma específica é criada, ficando assim por esclarecer o objectivo do legislador, pois também não é explicado na exposição dos motivos.

Pelo que, até para haver harmonização entre os artigos da Lei-Quadro, nomeadamente o nº 1 art.º 15º, cremos que seria de estabelecer um prazo até à data da renovação do estatuto de utilidade pública com o limite máximo de 8 (oito) anos.

Por sua vez o Capítulo V do Anexo, que compreende 4 artigos, do art.º 23º ao art.º 26º, levanta-nos sérias preocupações, tanto mais que vem numa senda legislativa de concentrar numa única entidade os deveres de fiscalizar, instruir, julgar e aplicar coimas. Mas não só isso, como também beneficiar a entidade que aplica a coima do produto que é arrecado com a mesma.

Segundo o projecto em análise, será a Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM) que fará o acompanhamento da atividade e a fiscalização do cumprimento dos deveres referidos<sup>1</sup> no artigo 12.º que impendem sobre as pessoas coletivas a quem tenha sido atribuído estatuto de utilidade pública, mas também *pessoas coletivas a quem tenha sido atribuído estatuto*

<sup>1</sup> Art.º 23º nº 1

*ave*



*de utilidade pública ao abrigo do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, na sua redação atual, ou por meio de ato legislativo<sup>2</sup>*

Este acompanhamento implica que a SGPCM possa realizar inquéritos, sindicâncias, inspeções e auditorias<sup>3</sup>, não esclarecendo o projecto de lei se de mote próprio ou com prévia validação judicial.

Por outro lado, é igualmente a SGPCM que aplica o regime sancionatório<sup>4</sup> e que notifica a AT e demais entidades competentes para que *iniciem procedimento com vista à restituição, por parte da pessoa coletiva, das importâncias correspondentes às isenções e benefícios fiscais que lhe foram atribuídos<sup>5</sup>.*

Compete ainda à SGPCM<sup>6</sup> *a instauração e instrução dos processos de contraordenação previstos na presente lei-quadro, bem como a aplicação das correspondentes coimas.*

Por fim a SGPCM, que é polícia, juiz e carrasco, também recebe metade do produto das coimas por si aplicadas. A outra metade vai para o Estado<sup>7</sup>.

Repetimos o que já escrevemos no parecer que elaboramos sobre Projecto de Decreto-Lei que aprova o Regime Jurídico das Contraordenações Económicas (Reg. DL 412/XXII/2020), onde a mesma situação se colocava:

*"... dúvidas sérias se levantam quando às disposições que regem a repartição de custas e o destino do produto das coimas que, surpreendentemente, revertem em percentagem bastante significativa – 40% – para a entidade que aplicou a sanção. É, por demais evidente a perversidade de se atribuir uma percentagem do valor recebido do arguido, a quem o condenou, aplicando a medida concreta da sanção pecuniária. Ora, quanto mais alta for a condenação, maior é o valor recebido pela entidade administrativa. À mulher de César..."*

<sup>2</sup> Art.º 23º nº 2

<sup>3</sup> Art.º 23º nº 3

<sup>4</sup> Art.º 24º nº1

<sup>5</sup> Art.º 24º nº1

<sup>6</sup> Art.º 26º

<sup>7</sup> Art.º 25º nº 3

AAI



## ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

Aparentemente está a fazer escola em diversos diplomas a aplicação desta medida de se atribuir uma percentagem do valor recebido do sujeito alvo da coima, a quem o condenou. Ora, além do mais, isto coloca em causa a imparcialidade do aplicador da coima, uma vez que é beneficiário directo da mesma. A própria segurança jurídica e a certeza que a comunidade deve ter nas leis pela qual é regulada são severamente afectadas, contribuindo para a descredibilização das normas em causa.

Urge inverter este ponto e extirpá-lo, não só deste projecto de lei, mas de futuros actos legislativos.

Por fim uma palavra para a técnica legislativa usada no presente projecto de lei. O uso e abuso de remissões leva, em abstracto, a que seja mais difícil apreender o conteúdo da lei e seja gerador de incertezas. Como exemplo aponta-se a linha a) do art.º 2º (Anexo) do projecto de lei que remete para dois outros artigos ou o art.º 3º que é, todo ele, um manual de remissões. Mas encontramos remissões em quase todos os artigos do Anexo ao projecto lei (2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 12º, 16º, 17º, 21º, 22º, e 24º).

Tornar a Lei mais perceptível, faz com que a mesma seja melhor compreendida e mais eficazmente aplicada.

Este é, s.m.o., o nosso parecer.

Lisboa, 26 de Fevereiro de 2021,

Duarte Nuno Correia

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados



