

PARECER

Analizada a proposta legislativa in casu, da mesma ressalta desde logo o propósito da extinção da categoria jurídica de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa com a consequente proposta de revogação do articulado legal vigente sobre esta matéria.

Afirma a proposta que a situação jurídica das entidades que gozavam desta qualificação, a saber no caso concreto a Cruz Vermelha Portuguesa, não sofrerão qualquer prejuízo na sua situação jurídica, face à exclusiva pretensão da mera consolidação em acto legislativo único dos direitos e deveres das pessoas jurídicas visadas.

Assim não se entende, uma vez que desde logo resulta da proposta apresentada ser esta em grande medida o decalque da legislação já vigente para a mera utilidade pública.

Resumir-se aspectos fundamentais que diferenciam os diferentes regimes das pessoas colectivas é não apenas redutor mas inaceitável para pessoas colectivas cujo escopo é tão distinto quanto a subordinação a diferentes regimes jurídicos absolutamente inconfundíveis, quanto à sua classificação territorial, institucional, associativa e utilitária.

Esquecer que pessoas colectivas de mera utilidade pública serão sempre as que propondo um escopo de interesse público, concretamente, se dirigem à satisfação dum interesse dos próprios associados ou do próprio fundador e não as diferenciar das diferentes subcategorias a que se atém e que são inconfundíveis e de que se ressaltam a utilidade pública administrativa versus a mera utilização pública é redutor.



Comparar incluindo na mesma figura pessoas colectivas de direito privado e utilidade publica de fins altruísticos, não lucrativos com pessoas colectivas de fins egoísticos, lucrativos e ainda estas com as que têm o denominado fim ideal é, com o devido respeito criticável.

Acresce o que se suscita a aparente mera consideração por critérios de criação, pondo inclusivamente em causa a contraposição à muito unanime atinente à imprecisão dos critérios de criação e integração face, ,como aliás sucede com a Cruz Vermelha, que não sendo uma pessoa colectiva de direito publico foi criada por Decreto e os seu regime jurídico e estatutos estão plasmados em Decreto Lei , alem de integrada na organização politica estadual por força da tutela a que se submete.

Não podemos esquecer que a Cruz Vermelha Portuguesa é uma Organização submetida a normativo internacional reconhecido e a que submete o Estado Português, numa quase relação de interpenetração do publico no privado, que de alguma forma acaba por lhe dar algumas características hibridas e únicas.

Exactamente por isso não apenas o regime de tutela existente é consistente e o próprio estado através de um dos seus órgãos de soberania (Governo) integra o Órgão consultivo máximo da Organização.

É pois fundamental, o que se não vislumbra do Decreto em projecto, se mantenha a distinção da Cruz Vermelha das demais pessoas colectivas de mera utilidade publica, já que o seu objecto, escopo e fim é somente o interesse publico nacional e internacional, desinteressado e altruístico, sem satisfação a qualquer título egoístico dos seus membros.

A Cruz Vermelha distingue-se desde logo pela sua génese: A sua razão de ciência é colaborar com a realização de fins próprios da Administração Publica, o que sempre significará que o seu fim tem na sua essência a utilidade publica não meramente civil mas administrativa. Ou seja, do ponto de vista material desempenha actividade administrativa que competiria em primeira instancia à gestão publica, sub-rogando-se nos deveres do Estado, substituindo-o nas

tarefas que em primeira análise a este competiriam, o que aliás acaba em matéria diversa por a integrar em regime especiais do Direito Administrativo.

Fazer cessar a divisão entre interesse colectivo e interesse público não pode ser entendido e aceite, tal como se não logra compreender a procura Legislativa de pôr cobro inexplicável, a todos integrando na mesma qualificação geral, dos requisitos que impõem e bem, até hoje, a subdivisão entre três subespécies: pessoas colectivas de mera utilidade pública, instituições particulares de solidariedade social e pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.

Inexistindo qualquer distinção entre Instituições Particulares de Solidariedade Social nos termos da sua definição dogmática, com Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa e por exclusão de partes com pessoas de mera utilidade, cria uma equalização injusta e, salvo melhor e mais douto entendimento não sustentável sequer na doutrina ou na intervenção mínima, media ou máxima exigível por parte da administração Pública que sempre estará dependente da actividade e por isso da verdadeira génese, função e actividade da entidade observada em concreto.

Parece esquecer o projecto normativo em concreto, que a justificação da diferença de regimes radica na medida em que os fins prosseguidos interessam à Administração:

Ou seja:

- no primeiro caso, os fins de interesse geral tidos em vista por entidades privadas que não interferindo com as funções assumidas pela Administração, embora esta os veja com bons olhos, esta limita-se a controlar as actividades privadas correspondentes;
- no segundo caso, porque os fins prosseguidos coincidem com funções da Administração esta favorece, mas também fiscaliza, a coexistência colaborante entre as actividades privadas e públicas;
- no terceiro caso as entidades criadas porque vêm suprir uma omissão ou lacuna dos poderes públicos e correspondem por conseguinte a uma modalidade de exercício privado de funções públicas, impõem uma maior

intervenção.

A unificação de regalias e isenções, apenas separando o projecto de diploma entidades como os Bombeiros é, igualmente, por si, injusta, o que também suscita serias reservas ao documento apresentado e aqui em análise.

Em final acresce, a objectiva colagem da presente proposta ao previamente vigente para as meras pessoas colectivas de utilidade pública, que por si, e perante as diferentes funções atribuídas a cada uma, diferentes objectivos, diferentes escopos, determina uma equalização que não se compadece com os diferentes deveres a que se subsumem e por isso expectavelmente diferentes direitos e regalias.

Ainda,

sempre se questionará como pretende a proposta legislativa, atentos os deveres internacionais do estado Português sobre o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e assim sobre a Cruz Vermelha Portuguesa limitar a sua qualificação de utilidade publica a pedidos por si própria formulados em prazos temporais limitados e submetendo-a a pedidos de conformação meramente administrativos.

Importa, em qualquer circunstância, que tenha o legislador em atenção a perigosidade da estratificação que parece resultar deste documento porque o direito positivo vigente não oferece uma regulamentação homogénea da actividade de direito privado na Administração Pública.

Esta, se dispõe das formas de direito privado, ainda assim “não goza da liberdade e das possibilidades da autonomia privada”, estando sujeita, designadamente, ao princípio constitucional da legalidade, tal como decorre do artigo 266.º da Constituição e se densifica no artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo.

E

esta obediência à Constituição e à lei estende-se, por força delas mesmas, a todos os actos a que elas conferem força vinculativa, designadamente, princípios, acordos internacionais e normas de direito internacional.

Nesta matéria temos de nos ater ao facto de a Cruz Vermelha não dever ser estratificada e tratada ao nível de qualquer associação ou IPSS porque a sua génese, escopo e fim são de altíssima relevância, como é aliás reconhecido pelo Estado Português.

A Cruz Vermelha Portuguesa é uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, o que é o mesmo que dizer que em circunstancia alguma se confunde ou pode confundir com pessoas colectivas de mera utilidade publica.

E não se diga que a unificação é aceitável. Não é, uma vez que o normativo da proposta que aqui se põe em causa copia os requisitos , pressupostos e normativo destas ultimas, de forma avulsa, integrando as pessoas colectivas de utilidade publica administrativa que objectivamente expurga inclusive do léxico doutrinário ,jurídico e normativo, ignorando a sua razão de ser e assim as misturando avulso com as primeiras e conformando-as aos direitos conferidos àquelas e assim , sem prejuízo de lhes exigir o que a essas não pode pedir.

Esqueceu o legislador que das diferentes qualificações decorrem importantes consequências jurídicas, como bem diz o Parecer da Procuradoria Geral da Republica nº17/84 inscrito a livro 63suportado , entre outros pelos Professores Manuel de Andrade e Sérvulo Correia.

É que, conforme se lê naquele Parecer

“(...)partindo de uma concepção antropomórfica, concede-se personalidade jurídica a essa congregação de interesses pluralmente compartilhados, autonomizando-os, para melhor alcançarem a finalidade a prosseguir.”

Lê-se, ainda:

“«A lei, consentindo a concorrência das pessoas colectivas de direito privado com as de direito público e desejando-a para mais fácil e eficazmente serem alcançados fins comuns de interesse geral, poderá criar um regime jurídico especial para essas pessoas colectivas, e assim nascem as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.»

RJA.

(...) Nesta coincidência ou concorrência se acha o fundamento da qualificação da utilidade pública como administrativa, podendo, portanto, haver numerosíssimas pessoas colectivas de utilidade pública meramente civil, isto é, não administrativa.”

Ou seja , não se confundem as pessoas colectivas de utilidade pública com as mais próximas categorias de pessoas colectivas, «nomeadamente as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa».

Ora este projecto de diploma é o que, permita-se a opinião, mal, faz.

Importa então confrontar o Estatuto da CVP para, à luz do exposto, definir a sua natureza jurídica.

- A CVP tem o seu regime jurídico e Estatuto da Cruz Vermelha Portuguesa plasmado em Decreto Lei. A saber Decreto Lei 281/2007 de 7 de Agosto.

Deste diploma ressalta desde logo, como se transcreve:

“ Com plena consciência dos altos e humanitários fins que à instituição compete atingir e no sentido de estimular e favorecer a prossecução das suas tarefas (...) o novo regime considera definitivamente a génese da Cruz Vermelha Portuguesa enquanto organização não governamental e pessoa colectiva de direito privado e utilidade publica administrativa, embora tendo em consideração que o apoio estatal constitui condição fundamental para a prossecução dos seus objectivos (...)”

Nos termos dos seus arts.º2, 3º, 4º e 7º do seu regime jurídico afirma-se peremptoriamente:

- Que a Cruz Vermelha Portuguesa se subsume primariamente às Convenções Internacionais de Genebra, desenvolvendo a sua actividade em obediência aos princípios fundamentais e recomendações do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e Crescente Vermelho, estabelecidos em Conferência Internacional,

- A Cruz Vermelha Portuguesa tem duração ilimitada, goza dos benefícios das IPSS mas não se subsume aos seus deveres

- As alterações legislativas a esta Organização e seus direitos estão dependentes de audição prévia da Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho

RAA

Constituída segundo os princípios e normas que regem a Convenção de Genebra, afiliada na Cruz Vermelha Internacional, a sua missão nacional e internacional é plasmada no artº 5º do seu Regime Jurídico

Reconheceu-se-lhe, pois, carácter e interesse públicos, não dependente da vontade ou acto administrativo avulso.

Prosseguindo objetivos não lucrativos e colaborando com a Administração na realização de fins que a esta pertencem, cotejando os vários preceitos do Estatuto e interpretando a conceituação de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, não pode agora procurar-se por economia inscrever-se a Cruz Vermelha na mera qualificação de utilidade pública lado a lado com todas as entidades que o requeiram independentemente do fim, do alcance e do objecto efectivo a prosseguir.

Assim, escreveu-se(...):

“(...) não temos dúvida em considerar a CVP uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, tal como, conceitualmente, a entendemos: trata-se, em linhas gerais, de uma associação de interesse não meramente lucrativo, de carácter social, cujos fins são parcialmente coincidentes com atribuições da Administração Pública, daí lhe resultando a utilidade pública administrativa.

(...) a complexidade do aparelho de Estado provoca pelo mecanismo da devolução de poderes, recebendo o nome de administração indirecta, que as funções de responsabilidade do Estado sejam, dentro de certos limites, entregues a outras pessoas coletivas, nada impedindo que estas sejam de direito privado, contribuindo-se deste modo para melhor satisfação das necessidades colectivas, sem descurar um regime fiscalizador de tutela.”

A CVP é, pois, uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa geral; a sua actividade desinteressada é exercida em âmbito geográfico não circunscrito e os seus beneficiários não são subjectivamente determinados – como aconteceria se o objectivo fosse prestar assistência aos sócios, por exemplo, mas uma generalidade abstracta de pessoas indeterminadas e ao próprio Estado. A sua contribuição é estreita

221

colaboração permanente com esse mesmo Estado impõe que este a não menorize enquanto Organização no que a direitos importa, devendo ao invés conferir-lhe benefícios e apoios que correspondam à sua função efectiva, estimulem e favoreçam as suas acções, optimizem e integrem a sua função de cooperante por excelência dos serviços públicos no exercício da sua actividade social aos mais desfavorecidos e de emergência, permitindo-lhe dar efectiva resposta aos desafios impostos pela realidade e sempre no primário e fundamental respeito pelas Convenções Internacionais do Movimento da Cruz Vermelha.

Em conclusão, o efeito redutor que resulta da proposta legislativa deverá ser objecto de revisão urgente, garantindo não sofra a Cruz Vermelha qualquer prejuízo na sua situação jurídica, não constituindo garantia a esta entidade:

- 1) Nem os alegados benefícios genericamente plasmados no projecto de diploma, parcialmente aliás de execução impossível face à atribuição a entes privados ou a parcerias publico privadas a sua efectiva aplicabilidade
- 2) Nem obrigatoriedade, que aliás se tem por violadora do normativo a que se atém o Estado Português, de a Cruz Vermelha Portuguesa se subsumir à vontade quinquenal de ter o seu estatuto de utilidade pública conferido, inclusivamente assim pondo em causa a validade dos diplomas legais (Regime Jurídico e Estatutos plasmados em Decreto Lei) permanentemente em causa.

A Coordenadora Jurídica
E de Contencioso da Cruz Vermelha


Paula Cremon

Cruz Vermelha Portuguesa
Jardim 9 de Abril, 1600-016
1249-016 LISBOA
Tel. 213913900 - Fax. 213913993