

## ANTEPROJETO DE PROPOSTA DE LEI-QUADRO DO ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA

### PARECER ANMP

O Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros solicita à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) a emissão de parecer sobre o **Anteprojeto de Proposta de Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública**.

#### I. ALGUMAS NOTAS GENÉRICAS RELATIVAS À PROPOSTA DE MODELO

O presente anteprojeto de proposta de lei – conforme decorre da exposição de motivos - visa proceder à:

1. **reforma global do regime jurídico-público das pessoas coletivas de utilidade pública**, contante sobretudo do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro (na sua redação atual), através da consolidação, numa única Lei, dos regimes atualmente dispersos em vários diplomas legais procedendo, nessa medida, à alteração (cfr. do artigo 5.º ao artigo 11.º) e revogação (cfr. o artigo 13.º) de várias disposições avulsas que disciplinam tipos específicos de pessoas coletivas privadas, dotadas de utilidade pública;
2. **sistematização dos diferentes tipos de pessoas coletivas abrangidas** pelo presente estatuto de utilidade pública; e
3. **extinção da categoria de pessoas coletivas de utilidade pública administrativa**, com a revogação dos artigos 416.º a 454.º do Código Administrativo de 1940;
4. **clarificação dos conceitos relativos ao estatuto de utilidade pública**, nomeadamente dos requisitos para a sua atribuição (cfr. o artigo 8.º da Lei-Quadro-LQ), dos seus efeitos (cfr. os artigos 11.º e 12.º da LQ) e das causas da sua cessação (cfr. o artigo 17.º da LQ);
5. **simplificação e desmaterialização procedimental**, prevendo que os procedimentos administrativos de atribuição, gestão, renovação e cessação do estatuto de utilidade pública, bem como a divulgação de informação pública e produção de informação estatística são disponibilizados no [portal ePortugal.gov.pt](http://portal.ePortugal.gov.pt);
6. **criação de 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;

7. **adequação do atual modelo de fiscalização para as fundações privadas**, passando a estabelecer mecanismos adequados através de uma proposta de alteração da disciplina jurídica constante na Lei-Quadro das Fundações (cfr. a Lei n.º 24/2012, de 9 de junho).

No que respeita às **matérias com implicações para a Administração Local** destacam-se, desde logo:

**a.** as isenções tributárias reconhecidas e atribuídas nos termos e condições da legislação aplicável, designadamente o **imposto municipal sobre imóveis**, no que respeita a bens imóveis destinados diretamente à realização dos fins estatutários da pessoa coletiva com estatuto de utilidade pública (cfr. a alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º da LQ);

**b.** relativamente aos deveres que impendem sobre as pessoas coletivas a quem tenha sido atribuído o estatuto de utilidade pública, 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 (cfr. a alínea i) do artigo 12.º da LQ).

## II. ANÁLISE DO ARTICULADO

Relativamente ao conteúdo do anteprojeto de proposta de Lei-Quadro apresentada cumpre, desde já, tecer os seguintes comentários:

### II. A. CONSIDERAÇÕES GERAIS

O anteprojeto de proposta de Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública, quer a nível da sua apreciação jurídica, quer quanto aos seus aspetos formal e sistemático, parece-nos cumprir o desiderato de uniformização de regimes jurídicos, centralizando todas as referências ao estatuto de utilidade pública num só diploma legal e, assim, “pôr fim à dispersão legislativa vigente”.

Acontece que, numa leitura mais minuciosa da Lei-Quadro em anexo, constatamos que diversos assuntos ficam sujeitos a regulamentação, com remissão para Portarias de execução, nomeadamente em matérias essenciais como sejam os procedimentos de atribuição e de renovação do estatuto de utilidade pública, a fiscalização das atividades, entre outras, o que nos parece prejudicar o objetivo de consolidação legislativa.

Nestes termos, e na ausência de fundamentação para que o Legislador não acolha neste mesmo diploma as regras procedimentais em causa, **propõe-se a revisão do articulado apresentado no sentido da concretização da tramitação procedimental em falta ou, em alternativa, que a regulamentação em causa seja elaborada e publicada aquando da publicação da presente Lei-Quadro**, por forma a garantir a não prejudicar a aplicabilidade imediata de todo o novo quadro legal.

## II.B. ANTEPROJETO DE LEI:

### 1.ARTIGO 3.º | CONFIRMAÇÃO DO ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA

Atenta a exposição de motivos, e o que se pretende acautelar com a presente iniciativa legislativa, justifica-se a redução do calendário proposto, que se reputa manifestamente excessivo, tendo em atenção a data em que a mesma será, presumivelmente, aprovada em 2021, seja no período contemplado, que são 5 anos, seja nos intervalos ali apontados, destacando-se em tal contexto factual, e o que se almeja conseguir, os direitos e benefícios associados, nomeadamente, no que tange às isenções tributárias.

Quanto ao **requerimento de confirmação do estatuto de utilidade pública** por parte das entidades / pessoas coletivas a quem tenha sido atribuído estatuto por meio de ato administrativo, afigura-se-nos que o regime constante do artigo 3.º procede a uma inversão do ónus da prova. Ainda que não se conheça todas as exigências de tal procedimento de confirmação – que dependem de regulamentação (cfr. o n.º 3 do artigo 3.º conjugado com o artigo 16.º da Lei Quadro) – **considera-se que deve ser da responsabilidade do Estado a solicitação dos elementos e documentos que sejam necessários à confirmação da utilidade pública**.

### 2.ARTIGO 11.º | ALTERAÇÃO AO DECRETO-LEI N.º 92/2014

O artigo 11.º propõe alterar o n.º 4 do artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 92/2014 - que estabeleceu o regime jurídico das escolas profissionais privadas e públicas -, prevendo que a deteção de irregularidades faz cessar, de imediato, os benefícios previstos no artigo 56.º de tal diploma.

No que concerne à proposta de alteração prevista considera-se que a mesma deve implicar não só a cominação da cessão imediata dos benefícios previstos no artigo 56º, como ainda a perda do seu estatuto de utilidade pública (cfr. o artigo 22º do Anexo).

### 3.ARTIGO 12.º | NORMA DE DIREITO TRANSITÓRIO

O n.º 2 da norma transitória estatui que as pessoas coletivas classificadas como de utilidade pública mantêm a isenção automática de IRC, sem que seja necessário esse mesmo reconhecimento por membro do governo responsável das finanças.

Relativamente a este preceito, considera-se que **a norma não esclarece até que data ou até que momento se mantém a referida isenção fiscal, aspeto que deve ser concretizado**.

## II.C. ANEXO ( A QUE SE REFERE O ARTIGO 2.º):

### 4. ARTIGO 1.º | OBJETO

O n.º 2 do artigo 1.º da Proposta de Lei Quadro estabelece que *“As normas constantes da presente lei são de aplicação imperativa e prevalecem sobre as normas especiais atualmente em vigor, salvo na medida em que o contrário resulte do direito da União Europeia ou expressamente da presente lei.”*

Ora, o normativo em apreço parece introduzir uma exceção aquilo que são as regras e princípios jurídicos em vigor no nosso ordenamento jurídico, nomeadamente a prevalência imperativa da Lei Quadro apresentada sobre lei especial ou regime específico preexistente – que, salvo melhor opinião, **devia ser objeto de compatibilização(!)** -, para além da incongruência do elemento literal *“ as normas constantes da presente lei, são de aplicação imperativa.....salvo na medida em que o contrário resulte (...) expressamente da presente lei.*

De recordar que **o âmbito de explicação subjetivo do presente regime é vastíssimo** atento, não apenas o seu artigo 2.º, mas também a extensão do âmbito pessoal de aplicação do estatuto de utilidade pública operada pelo artigo 3.º. Nessa medida, importa chamar a atenção para, por exemplo, a Lei n.º 54/98, de 18 de agosto - que aprovou o regime jurídico das associações representativas dos Municípios e das Freguesias - **e o caso concreto da ANMP e da ANAFRE.**

Conforme é sabido, **a ANMP é a associação nacional representativa de todos os Municípios do País** (cfr. a alínea a) do n.º 1 do seu artigo 3.º da Lei n.º 54/98), **com utilidade pública reconhecida por Despacho publicado no Diário da República, II Série, n.º 276, de 30 de novembro de 1985** e dotada do *“...estatuto de parceiro relativamente ao Estado, sendo-lhes conferidos, sem prejuízo de outras disposições legais, os seguintes direitos... ”* elencados nas várias alíneas do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 54/98.

Ora, numa leitura atenta e num raciocínio prático de aplicabilidade futura do regime apresentado e em análise, é possível concluir que, atualmente, o número de associados da ANMP são os 308 Municípios existentes e os seus órgãos sociais – leia, se , o Conselho Geral, o Conselho Diretivo e o Conselho Fiscal – são compostos por 104 municípios daqueles 308 associados, pelo que atualmente a ANMP, observando o regime específico e estatutário que lhe é aplicável, não cumpre o vertido no artigo 6.º da Lei-Quadro em apreço.

Nessa medida, **afigura-se-nos essencial esclarecer se a ANMP, a ANAFRE e outras entidades de direito privado com utilidade pública reconhecida ao abrigo do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro** (na sua redação atual) **se subsumem no n.º 3 do artigo 3.º** (Extensão do âmbito pessoal de aplicação) e, **em caso afirmativo, proceder a uma reformulação dos Anexos II e III da Lei-Quadro, no sentido de as aditar que, certamente por lapso, não constam do atual anteprojeto de diploma.**

#### 5. ARTIGO 3.º | EXTENSÃO DO ÂMBITO PESSOAL DE APLICAÇÃO

O artigo 3.º da Lei-Quadro clarifica, de forma extensiva, a extensão do âmbito pessoal de aplicação do presente diploma, contudo a sua redação parece-nos algo confusa, com remissões para artigos que, por sua vez, remetem para outros artigos e Anexos e ainda com referências a aplicações parciais do diploma, **considerando-se essencial melhorar o articulado em análise, essencial para uma leitura clara e precisa de todo o âmbito subjetivo da presente Lei.**

Por outro lado, o n.º 3 do normativo em apreço estabelece que “*Apenas o disposto no artigo 11.º é aplicável:*” às pessoas coletivas das alíneas a) e b), ou seja, elencadas nos Anexo II e III à presente Lei-Quadro.

Ora, tal redação coloca alguns constrangimentos interpretativos questionando-se se tal equivale a dizer que o artigo 11.º - relativo aos direitos e benefícios - é apenas aplicável às pessoas coletivas das alíneas a) e b) e não às demais entidades com estatuto de utilidade pública? Ou se quer-se dizer, como parece ser o sentido mais plausível, que às pessoas coletivas identificadas nos Anexos II e III é apenas aplicável o artigo 11.º e não os demais preceitos da Lei-Quadro? **Aspeto que importa melhorar em termos de redação.**

Ainda no que respeita ao artigo 3.º, o seu n.º 5 não nos parece conclusivo porque ao empregar o conteúdo negativo de que “*As pessoas coletivas abrangidas (...) não podem requerer a atribuição do estatuto de utilidade pública nos termos gerais*” deixa a dúvida de saber então como pode ser-lhes atribuído tal estatuto(?) **afigurando-se nos essencial concretizar a redação apresentada/ proposta para este preceito.**

#### 6. ARTIGO 4.º | FINS DE UTILIDADE PÚBLICA

Relativamente à alínea a) do número 4 do artigo 4.º propõe-se a seguinte redação final: “*a) Lúdico e recreativo, salvo quando a natureza das atividades desenvolvidas promovam de forma geral, regional ou local um ou mais fins indicados no número anterior*”

#### 7. ARTIGO 8.º | REQUISITOS PARA A ATRIBUIÇÃO DO ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA

O n.º 1 do artigo 8.º indica, expressamente, que os **requisitos** previstos nas várias alíneas são **cumulativos**. Assim, por uma questão de coerência com o definido - quer neste n.º 1, quer no n.º 3 do artigo 8.º -, sugere-se que o n.º 2 contenha, também, a menção que os requisitos aí elencados são pressupostos de verificação simultânea ou cumulativa.

Relativamente ao disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 8.º - e atentos os princípios da igualdade, transparência e proporcionalidade – **figura-se nos importante concretizar as “circunstâncias excecionais devidamente fundamentadas” ou até mesmo enunciar os critérios de dispensa, com vista a afastar a discricionariedade na aplicação deste normativo,** tendo em conta não só o prazo necessário para a atribuição do estatuto bem como as vantagens que daí resultam para quem dele beneficia.

## 8. CAPÍTULO II | ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA (CFR. OS ARTIGOS 11.º E 12.º DO ANEXO)

No que concerne ao **estatuto de utilidade pública previsto no Capítulo II**, afigura-se-nos que o mesmo é aplicável não apenas às peças coletivas a quem tenha sido atribuída a utilidade pública, já que tal expressão pressupõe um pedido, mas também, sem necessidade de atribuição administrativa, pelas peças coletivas constantes do anexo I à Lei Quadro, por força do disposto no n.º 2 do artigo 3.º da presente Lei-Quadro.

Nessa medida, e para uma maior coerência da aplicação do referido Capítulo II, **sugere-se que**, em vez da expressão “... a quem tenha sido atribuído...” **se adote a terminologia de “...peças coletivas que gozem do estatuto de utilidade pública...”**, o que **implica que todo o Capítulo seja revisto e reformulado neste sentido.**

## 9. ARTIGO 11.º | DIREITOS E BENEFÍCIOS

O n.º 2 do artigo 11.º da Lei-Quadro estatui que “2. Nos termos e condições previstos no Código das Expropriações, aprovado em anexo à Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, na sua redação atual, pode ser declarada a utilidade pública, com caráter de urgência, das expropriações necessárias para que as peças coletivas com estatuto de utilidade pública prossigam os seus fins estatutários.”

Relativamente a este regime **propõe-se que fique, expressa, a competência para requerer a declaração de utilidade pública das expropriações com caráter de urgência.**

## 10. ARTIGO 14.º | PROCEDIMENTO DE ATRIBUIÇÃO

O n.º 3 do artigo 14.º do projeto de Lei-Quadro 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.”

Cotejado o exposto, e tendo presente que - de entre os requisitos para que seja atribuído o estatuto de utilidade pública - **exige-se** que “prossigam fins de interesse geral, regional ou local”, devendo os respetivos estatutos especificar esses fins (cfr. a alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º) e que “comprovem cooperar com a Administração central, regional ou local de forma regular e duradoura, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º” (cfr. a alínea c), do n.º 1 do artigo 8.º), **importa clarificar se os órgãos das autarquias podem ou devem emitir parecer**, ao abrigo do n.º 3 do artigo 14.º, relativamente às peças coletivas que venham a cooperar com a administração local, bem como concretizar sobre qual o órgão municipal competente para o efeito, **se basta a câmara municipal ou se é necessário deliberação da assembleia municipal, sob proposta da câmara?**

Em suma, afigura-se-nos que no âmbito dos procedimentos administrativos de atribuição, renovação e cessação do estatuto de utilidade pública, **justifica-se ponderar, e contemplar, a intervenção das autarquias locais, em especial, dos municípios, atentas as suas atribuições e competências de proximidade e o conhecimento de causa sobre a atividade**

desenvolvida pelas entidades visadas. Assim, propõe-se que seja, expressamente, reconhecida a intervenção municipal, em face dos interesses públicos locais prevaletentes.

#### 11. ARTIGO 16.º | PROCEDIMENTO DE RENOVAÇÃO

O n.º 2 do artigo 16.º prevê que “O pedido de renovação do estatuto de utilidade pública deve ser apresentado entre um ano e seis meses antes do respetivo termo.”

Ora, a previsão de um **prazo prévio de seis meses a um ano para solicitar pedidos de renovação do estatuto**, afigura-se-nos excessiva, a não ser que existam razões ponderosas para tal que, então, deviam constar no preâmbulo.

Mais acresce referir que, cumprindo o aludido prazo de antecedência de um ano, os dados sobre que incidirá a análise do pedido de renovação respeitarão apenas a quatro anos e não aos cinco anos de existência/atuação da entidade em apreço.

Ainda relativamente ao **procedimento de renovação**, importa atentar para o disposto no n.º 3 que dispõe que *“3. Caso o pedido não seja apresentado com a antecedência prevista no número anterior, o estatuto caduca e o requerente fica sujeito ao regime do procedimento de atribuição do estatuto de utilidade pública.”*

Ora, **a redação proposta deve ser revista**, uma vez que o referido estatuto de utilidade pública só pode caducar findo o seu prazo e não por força da falta de pedido de renovação atempado. Do teor da norma parece-nos resultar que, o estatuto pode caducar seis meses antes do seu término, já que é esse o prazo máximo para o requerente dispôr para solicitar a sua renovação.

Cotejado o exposto, parece-nos que **a norma deve ser reformulada**, passando a indicar apenas que: *“3. Caso o pedido de renovação do estatuto não seja atempadamente requerido, nos termos do número anterior, o requerente tem de solicitar um novo pedido, sujeitando-se a novo procedimento para atribuição do estatuto.”*

Sugere-se, assim, que seja retirada a consequência da caducidade como cominação já que a questão da caducidade do anterior estatuto deve ocorrer por força do decurso/extinção do seu prazo e não pela sua não renovação. **A impossibilidade de renovação**, conforme estatuído, por extemporânea, apenas deve determinar a cessação do estatuto de utilidade pública no seu devido prazo.

#### 12. ARTIGO 17.º | CESSAÇÃO DO ESTATUTO

Não se concede que para efeitos da violação grave ou reiterada dos deveres referidos no artigo 12.º, a que se reporta a alínea b) do n.º 2 e o n.º 3, se estabeleça o incumprimento em dois anos seguidos ou três interpolados dentro do período de validade do estatuto de utilidade pública dos deveres previstos nas alíneas b) a e), perfilhando-se, pelo contrário, em

face da exposição de motivos dada a conhecer, e do que se pretende acautelar, **que tal eventualidade ocorra apenas num ano**, sob pena de se reconduzir a um regime permissivo e capaz de incentivar a desatenção das entidades visadas.

### 13. ARTIGO 24.º | REGIME SANCIONATÓRIO

Em termos de **regime sancionatório**, o projeto de Lei-Quadro prevê que, uma vez apuradas irregularidades em sede de acompanhamento ou fiscalização, a Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros deve notificá-las à Autoridade Tributária e Aduaneira “... *para que iniciem, se assim o entenderem, procedimento com vista à restituição, por parte da pessoa coletiva, das importâncias correspondentes às isenções e benefícios fiscais que lhe foram atribuídos.*”

Ora, atenta a exposição de motivos e o desiderato da presente reforma legislativa, **não nos parece correto que, no seguimento da notificação à AT, o procedimento com vista à restituição, por parte da pessoa coletiva, das importâncias correspondentes às isenções e benefícios fiscais que lhe foram atribuídos fique sujeito a um poder discricionário** – “se assim o entenderem” –, ou seja, a um juízo de estrita oportunidade, **mas antes submetido a causas objetivas, decorrentes da lei geral, por questões de transparência e uniformidade da atuação pública.**

### 14. ARTIGO 25.º | CONTRAORDENAÇÕES

Os **limiares das coimas apontadas reputam-se benevolentes e incapazes de desmotivar a prática delituosa**, ainda que por negligência, desde logo, em face da tipificação da contraordenação taxativamente indicada, que se considera de gravidade assinalável, em face dos interesses públicos predominantes em jogo. Ou seja, a utilização da designação de utilidade pública falsa, com o fim de enganar a autoridade pública, de obter para si ou para outra pessoa benefício ilegítimo ou de prejudicar interesses de outra pessoa – de € 25,00 a € 500,00 (pessoa singular) e de € 250,00 a € 5.000,00 (pessoa coletiva) -, **impondo-se, além do mais, a previsão de outras contraordenações**, também em vista do rigoroso cumprimento da legalidade e do respeito pelo estatuto de utilidade pública que, a prevalecer esta redação, ficará marcadamente valorizado, no seu exato sentido e alcance, em relação a quem o possuir.

### III. POSIÇÃO ANMP

Cotejado o exposto, e enquanto não forem acautelados os considerandos emitidos, **em particular a clarificação do regime aplicável a algumas entidades que atualmente gozam do estatuto de utilidade pública e a compatibilização da presente Lei-Quadro com alguns regimes específicos em vigor, a Associação Nacional de Municípios Portugueses emite parecer desfavorável.**