

CES
COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL
Núm. 44 (2021-2022), páxs. 251-272
ISSN: 1130-2682

**O NOVO REGIME DO ESTATUTO DE
UTILIDADE PÚBLICA: BREVES NOTAS**

*THE NEW REGIME GOVERNING THE PUBLIC
UTILITY STATUS: BRIEF NOTES*

MARTA PORTOCARRERO*

Recepción: 15/07/2022 - Aceptación: 29/07/2022

* Professora Auxiliar Faculdade de Direito – Escola do Porto, Portugal, Universidade Católica Portuguesa, CEID - Centro de Estudos e Investigação em Direito, R. de Diogo Botelho 1327, 4169-005 Porto, mportocarrero@ucp.pt.

RESUMO

Nas reflexões que se seguem, pretende-se realizar uma sintética análise das principais novidades introduzidas no regime de utilidade pública pela L 36/2021, de 14 de junho, que aprovou a nova lei-quadro do Estatuto de Utilidade Pública. Por meio deste diploma, o legislador procede a uma uniformização deste Estatuto, revogando regimes especiais quer quanto à sua atribuição, quer quanto ao respetivo regime substantivo. Deste modo, urge apreciar este novo regime e de que forma ele é aplicável às entidades que beneficiavam já do estatuto de utilidade pública, ou a este equiparado, no momento da entrada em vigor da nova lei.

PALAVRAS-CHAVE: pessoa coletiva de utilidade pública; estatuto jurídico; ato administrativo.

ABSTRACT

In the following reflections, we intend to briefly review the main novelties introduced in the Public Utility Status regime by Law 36/2021, of 14 June, which approved the new framework law on the public utility status. The diploma standardizes this status, revoking special regimes both in terms of their attribution and in terms of the respective substantive regime. Thus, it is imperative to assess this new regime and how it is applicable to entities that already benefited from the status of public utility – or equivalent – when said Law entered into force.

KEY WORDS: public utility; legal status; administrative act

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO; II. A NOVA LEI-QUADRO DO ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA; 1. Âmbito subjetivo de aplicação; 1.1. Requisitos de atribuição da utilidade pública; 1.2. Pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública ou utilidade pública administrativa já atribuído; 1.2.1. Com estatuto atribuído por via administrativa; 1.2.2. Com estatuto atribuído por via legislativa; 2. Procedimento administrativo de atribuição e de renovação do estatuto de utilidade pública; 2.1. Procedimento administrativo de atribuição do estatuto de utilidade pública; 2.2. Procedimento administrativo de renovação do estatuto de utilidade pública; 3. Estatuto de Utilidade Pública; 4. Cessação do estatuto de utilidade pública; 5. Fiscalização e acompanhamento da atividade; III. CONCLUSÃO.

SUMMARY: I. INTRODUCTION; II. THE NEW FRAMEWORK LAW ON PUBLIC UTILITY STATUS; 1. Subjective scope of application; 1.1. Requirements for being attributed the status of Public Utility; 1.2. Legal entities already with the status of public utility or administrative public utility; 1.2.1. With said status granted administratively; 1.2.2. With said status granted by legislation; 2. Administrative procedures for granting and renewing the public utility status; 2.1. Administrative procedure for granting the public utility status; 2.2. Administrative procedure for renewing the public utility status; 3. Public utility status; 4. Cessation of the public utility status; 5. Activity supervision and monitoring; III. CONCLUSION.

I INTRODUÇÃO

Nas reflexões que se seguem, pretende-se proceder a uma sintética análise das principais novidades introduzidas no regime de utilidade pública pela L 36/2021, de 14 de junho, diploma que aprovou a nova lei-quadro do Estatuto de Utilidade Pública (de ora em diante LQEUP).

Deste diploma resultou a revogação, entre outras normas, do DL 460/77, de 7 de novembro (com última alteração pelo DL 391/2007, de 13 de dezembro), que estabelecia, até então, o regime de direito público a que estavam sujeitas as denominadas *peçoas coletivas de utilidade pública*, entidades privadas, que por força do seu objeto, estão sujeitas a direitos e deveres de direito público.

De facto, o Direito Administrativo não é um direito exclusivo da Administração Pública em sentido organizatório, *stricto sensu*. Pelo contrário, a atividade exercida por entidades privadas pode justificar a sujeição destas pessoas jurídicas a regimes de direito público, ainda que não abrangendo a globalidade da sua atividade. É o caso de instituições particulares que, por se dedicarem ao exercício de uma atividade de interesse geral, de modo altruístico, interessam ao direito público e em particular ao Direito Administrativo¹.

¹ A origem das pessoas coletivas de utilidade pública (administrativa) remonta, de acordo com VITAL MOREIRA, ao Código Administrativo de 1896 que regulava as “corporações, associações e

Na verdade, estas pessoas jurídicas exercem “(...) missões de relevância social e pública, mas no âmbito do direito privado e na esfera da Sociedade Civil. Trata-se de entidades que se localizam na esfera privada, fora da Administração Pública, sem participação no exercício da função administrativa. Isto não exclui, contudo, que a respetiva atuação assuma uma relevância pública, que justifique a sujeição delas a uma regulação administrativa especial: quando é o caso, podemos estar diante de “entidades particulares publicamente reguladas”; é o que ocorre com as instituições particulares de solidariedade social e com entidades como a Cruz Vermelha Portuguesa ou associações humanitárias de bombeiros voluntários que são “pessoas coletivas privadas de utilidade pública administrativa ou com as câmaras de comércio e indústria, que são pessoas coletivas de utilidade pública”². Assim se “(...) concretizando, na linha dos princípios constitucionais da democracia social, económica e cultural, a participação ativa dos cidadãos e das coletividades por si criadas na construção de uma sociedade mais justa e solidária”³.

Neste contexto, e em função da atividade exercida, estas entidades “privadas publicamente reguladas” como refere Pedro Gonçalves estão sujeitas a uma regulação de direito público, que comporta especiais benefícios e especiais deveres, e concomitantemente sujeição a algum controlo público.

Essa regulação apresentava-se, contudo, diferenciada e, sobretudo, dispersa por vários diplomas legislativos.

Ora, a nova LQEUP pretende realizar um “esforço de consolidação e de uniformização, mas também de inovação”⁴ desse regime. Vamos ver em que termos.

II A NOVA LEI-QUADRO DO ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA

1 ÂMBITO SUBJETIVO DE APLICAÇÃO

Ao pretender estabelecer um quadro legal integral relativo ao estatuto de utilidade pública, a nova lei-quadro vai naturalmente aplicar-se: *i*) a todas as pessoas coletivas que satisfaçam os requisitos nela previstos para a atribuição do estatuto e a quem seja efetivamente atribuído tal estatuto (artigo 2.º da LQEUP); *ii*) às pessoas coletivas que beneficiam desse mesmo estatuto, tenha este sido atribuído

fundações locais de piedade e beneficência”, que assumiram ulteriormente aquela designação com o Código Administrativo de 1936 – cfr. *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra 1997, p. 296.

² PEDRO GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, vol.I, Coimbra 2020, p. 1003.

³ Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, n.º 1/2018, de 28 de março de 2019.

⁴ ANDRÉ FOLQUE, “Pessoas coletivas de utilidade pública: o novo quadro estatutário”, *Revista de Direito Administrativo*, n.º 13, 2022, p. 5.

por ato administrativo ou seja este reconhecido por lei, à data da entrada em vigor do novo regime, nos termos que a seguir analisaremos (artigo 3.º da LQEUP). Para além disso, e nos termos do artigo 2.º b) e c), lei aplica-se também *iii*) às representações permanentes em Portugal de pessoas coletivas estrangeiras e de organizações internacionais que desenvolvam os seus fins em território nacional.

1.1 Requisitos de atribuição da utilidade pública

Deste modo, devemos começar por atentar em que casos poderá ser atribuído o estatuto de utilidade pública, à luz da LQEUP. Este exige, como é sabido, a verificação de um conjunto de pressupostos, desde logo quanto à atividade exercida pela entidade jurídica requerente, e que são agora enunciados no artigo 8.º da LQEUP, sendo concretizado esse reconhecimento por meio de um ato administrativo (quanto às pessoas coletivas nacionais). Este ato administrativo atribui, assim, o estatuto jurídico de utilidade pública, a que se encontra associado o benefício de um conjunto de direitos e o estabelecimento de um conjunto de deveres, de que gozam as pessoas jurídicas objeto desse ato.

Os pressupostos da atribuição do estatuto dizem respeito quer à forma jurídica que a entidade deverá revestir, quer à atividade exercida.

Assim, nos termos do artigo 6.º da LQEUP, as pessoas coletivas a quem pode ser atribuído o estatuto de utilidade pública deverão assumir uma natureza jurídica privada sob forma de uma associação ou fundação, ou de uma cooperativa. Nos termos do número 2 do mesmo artigo, o facto de essa pessoa jurídica ter sido instituída por, ou de nela participarem ou terem influência dominante, entidades públicas, não obsta à concessão do estatuto.

Note-se que a questão da possibilidade de ser reconhecido o estatuto de utilidade pública a pessoas coletivas criadas ou participadas por entidades públicas foi muito discutida no contexto do regime anterior. Afastada a atribuição de tal estatuto a pessoas jurídicas públicas *tout court*⁵, como foi, aliás, expressamente defendido pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, em Parecer relativo às escolas profissionais⁶, colocava-se a dúvida sobre o regime aplicável a pessoas de iniciativa pública. Neste contexto, concluiu o referido Conselho Consultivo que, no caso de uma entidade revestir uma natureza jurídico-privada, seria indiferente se na base da sua criação estava uma entidade pública. O problema colocava-se, portanto, quanto a entidades privadas instituídas ou que tivessem

⁵ Ver, a propósito, VITAL MOREIRA, *Administração autónoma e Associações Públicas*, cit., p. 302; Pedro Gonçalves, *Manual de Direito Administrativo*, cit., p. 538.

⁶ A que foi reconhecida uma natureza jurídico-pública (Parecer n.º 160/2004, de 17.02.2005).

participação de entidades públicas⁷. A opção da nova lei foi, de modo expresso, no sentido da possível decisão administrativa de atribuição do estatuto de utilidade pública a pessoas jurídicas privadas instituídas ou participadas, (mesmo exercendo isolada ou conjuntamente influência dominante), por entidades públicas⁸⁻⁹.

Por outro lado, essa pessoa jurídica terá de prosseguir um dos fins enunciados no artigo 4.º, isto é, terá de demonstrar que prossegue fins de interesse geral, regional ou local, e que estes são relevantes para o efeito dessa atribuição, pelo facto de se traduzirem no benefício da sociedade em geral, ou de uma ou mais categorias de pessoas distintas dos seus associados, fundadores ou cooperadores, ou de pessoas com eles relacionadas; ou no caso das associações e das cooperativas se traduzirem primariamente, mas não exclusivamente, no benefício dos seus associados ou cooperadores, ou no benefício dos seus associados ou cooperadores, quando estes sejam pessoas coletivas, e desde que a atividade dos seus associados ou cooperadores esteja compreendida em algum dos setores referidos também no mesmo artigo.

De facto, o artigo 4.º enuncia em seguida os setores em que estas entidades devem exercer a sua atividade, a saber: histórico, artístico ou cultural; desporto; desenvolvimento local; solidariedade social; ensino ou educação; cidadania, igualdade e não discriminação, defesa dos direitos humanos ou apoio humanitário; juventude; cooperação para o desenvolvimento e educação para o desenvolvimento; saúde; proteção de pessoas e bens, designadamente o socorro de feridos, doentes ou náufragos, e extinção de incêndios; investigação científica, divulgação científica ou desenvolvimento tecnológico; empreendedorismo, inovação ou desenvolvimento económico e social; emprego ou proteção da profissão; ambiente, património natural e qualidade de vida; bem-estar animal; habitação e urbanismo; proteção do consumidor; proteção de crianças, jovens, idosos ou outras pessoas em situação de vulnerabilidade, física, psicológica, social ou económica; políticas de família. Tal atividade deve ser exercida em colaboração com a Administração

⁷ Como nota TIAGO FIDALGO DE FREITAS, em 2012, a Lei-Quadro das Fundações passou a prever expressamente a possibilidade de atribuição do estatuto de utilidade pública a fundações privadas participadas por entidades públicas (cfr., a propósito, o artigo 4.º/1 a) do diploma) – “O âmbito subjetivo do regime do estatuto de utilidade pública e a sua atribuição a pessoas coletivas privadas com membros ou instituidores públicos”, *Revista de Direito Administrativo*, n.º10, 2021, p. 27.

⁸ Em sentido contrário a esta possibilidade pronunciava-se, à luz do regime anterior, ALEXANDRA LEITÃO, “Da admissibilidade de pessoas colectivas de iniciativa pública beneficiarem do estatuto de utilidade pública”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, vol. II, Lisboa 2010, em especial pp. 21 e ss.

⁹ Defendendo esta solução e rebatendo, ponto por ponto, os principais argumentos aduzidos pela doutrina em sentido contrário a esta possibilidade, cfr. TIAGO FIDALGO DE FREITAS, “O âmbito subjetivo..”, cit., pp. 15 e ss.

Pública, estadual, regional ou local de forma regular e duradoura, o que aliás, deverá ser demonstrado por já se desenvolver há pelo menos 3 anos¹⁰.

O artigo 4.º/4 afasta, por outro lado, a possibilidade de poder ser atribuído o estatuto de utilidade pública a pessoas coletivas que atuem predominantemente no setor político-partidário, sindical ou religioso, de culto ou de crença¹¹.

De outra parte, o artigo 7.º exige um substrato associativo expressivo para que o fim de interesse geral prosseguido pela associação ou cooperativa nos termos do artigo 4.º/2 b) i) possa ser qualificado de relevante, ao estabelecer que as *associações e as cooperativas devem reunir, respetivamente, um número de associados ou de cooperadores que exceda o dobro do número de membros que exerçam cargos nos órgãos sociais, para que lhes possa ser atribuído o estatuto de utilidade pública*, para que no caso dos fins de interesse geral seja em benefício dos seus associados ou cooperadores possa desde logo ser rele.

O artigo 8.º estabelece adicionalmente alguns requisitos quanto à forma do exercício da atividade, quer obrigando à reflexão nos estatutos dos princípios que regem a lei-quadro, quer quanto a regras contabilísticas e de transparência, quer quanto à não discriminação na admissão dos seus membros, quer quanto aos necessários e adequados meios materiais e humanos para a satisfação cabal dos fins enunciados.

Estas pessoas jurídicas não podem, por outro lado, *exercer, a título exclusivo ou principal, atividade de produção e venda de bens ou serviços para um mercado ativo e concorrente com a de qualquer ramo de atividade económica, em termos que a atribuição daquele estatuto impeça, falseie ou restrinja, de forma sensível, a concorrência, no todo ou em parte, no mercado relevante correspondente* (artigo 8.º/4).

¹⁰ Pode ser dispensado este requisito, nos termos do artigo 8.º/2, se por despacho fundamentado do membro do Governo competente para a atribuição do estatuto de utilidade pública se der por verificado que a requerente desenvolve atividade de âmbito nacional ou internacional; ou evidencie, face às razões da sua existência ou aos fins que visa prosseguir, manifesta relevância social.

¹¹ Cfr., a propósito, o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, n.º 1/2018, onde se pode ler quanto às associações sindicais que estas "(...) não se encontram vinculadas a tarefas públicas, completando ou desenvolvendo a atividade administrativa, colaborando com a Administração Pública direta, indireta ou autónoma, mas na promoção e defesa dos interesses dos seus associados, do setor ou profissão a que estes pertençam. A intervenção das associações sindicais, neste domínio, em defesa dos direitos dos trabalhadores, precisa de garantias efetivas de liberdade, a conceder pela ordem legislativa e pelos tribunais, mas não justifica os estímulos que, pelo contrário, se mostram necessários às associações e fundações votadas à cooperação com o Estado na satisfação de necessidades coletivas. Estímulos que se revelariam contraproducentes diante da liberdade sindical".

1.2. Pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública ou utilidade pública administrativa já atribuído

Mas a lei pretende, de igual modo, aplicar-se a pessoas jurídicas que beneficiam, ao tempo da entrada em vigor, do estatuto de utilidade pública ou de utilidade pública administrativa, quer essa atribuição tenha resultado de um ato administrativo (artigo 17.º da L 36/2021), quer essa atribuição resulte diretamente da lei (artigo 3.º da LQEUP), nos termos abaixo explicitados.

1.2.1 Com estatuto atribuído por via administrativa

De facto, o diploma essencial que, até aqui, regulava as pessoas coletivas de utilidade pública era o DL 460/77, de 7 de novembro. O regime constante deste diploma era também aplicado às cooperativas, que não prosseguissem fins estritamente económicos, nos termos do DL 425/79, de 25 de outubro.

As pessoas coletivas de utilidade pública englobavam as pessoas coletivas de mera utilidade pública e as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa, que mantinham a respetiva regulação no Código Administrativo de 1940. Dentro destas foram, porém, autonomizadas com o DL 519-G2/79, de 29 de dezembro, e depois pelo DL 199/83, de 25 de fevereiro, as instituições particulares de solidariedade social (IPSS).

A delimitação de cada uma destas categorias (e até mesmo da sua existência autónoma) não era pacífica na doutrina.

Nos termos do artigo 1.º do DL 460/77, seriam pessoas coletivas de utilidade pública “as associações ou fundações de direito privado que prossigam fins não lucrativos de interesse geral, cooperando com a Administração central ou local, em termos de merecerem da parte desta a declaração de “utilidade pública””.

Para Freitas do Amaral¹², estas deveriam ser divididas em 3 subespécies que subsistiam como classes autónomas, mesmo após a entrada dos diplomas de 1977 e de 1983.

Neste sentido, o diploma de 1977 reconhecia as pessoas coletivas de mera utilidade pública (as quais prosseguiam fins de interesse geral) e que neste eram reguladas. O conteúdo desta categoria seria, porém, determinado por exclusão de partes: correspondia a pessoas jurídicas que prosseguiam fins de interesse geral que não coincidissem com os fins específicos das outras duas subespécies. Por seu turno, as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa prosseguiam fins coincidentes com atribuições da própria Administração Pública, tal como previstos no artigo 416.º do Código Administrativo.

¹² FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.ª edição, pp. 601 e ss.

Para Freitas do Amaral, estas pessoas coletivas de utilidade pública administrativa não seriam, por sua vez, consumidas pelo conceito de instituição particular de solidariedade social, reguladas pelo DL 199/83, ao contrário da posição defendida por alguns autores¹³, na medida em que esta última categoria, em rigor constitucionalmente reconhecida (artigo 63.º CRP), parecia abranger apenas alguns dos fins que tradicionalmente eram qualificados para a atribuição do estatuto de utilidade pública administrativa. Assim também parecia indicar o artigo 94.º/1 do DL 119/83.

Ora, na proposta de lei apresentada pelo Governo à Assembleia da República pode ler-se de forma expressa que a intenção da aprovação de uma nova Lei-Quadro pretende, justamente, uma uniformização de regime do estatuto de utilidade pública, procurando reduzir-se “o estatuto de utilidade pública à unidade, sistematizando – sem prejudicar a situação jurídica de qualquer das entidades em questão – os diferentes tipos de regime de utilidade pública que vigoram no ordenamento jurídico nacional” (cfr. exposição de motivos da Proposta de lei 72/XIV).

Assim, desde logo, a diferenciação entre as pessoas coletivas de mera utilidade pública e de utilidade pública administrativa parece ter sido eliminada pela nova lei-quadro, tendo sido expressamente revogados os artigos do Código Administrativo que regulavam as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa (artigo 19.º o) da L 36/2021). Essa opção consta, aliás, expressamente, da exposição de motivos da proposta de lei apresentada pelo Governo¹⁴. Nos termos do artigo 17.º da L 36/2021, as pessoas coletivas de mera utilidade pública e as pessoas coletivas de utilidade administrativa passam a ser consideradas como *pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública*. O artigo 17.º ressalva, porém, a manutenção, em favor das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa à data da entrada em vigor do diploma, da isenção automática de IRC sem necessidade de reconhecimento pelo membro do Governo responsável pela área das (artigo 17.º/3 da L 36/2021).

De notar, porém, que as pessoas que já beneficiam do estatuto de utilidade pública ou do estatuto de utilidade pública administrativa reconhecido por ato administrativo deverão, na medida em que este ato constitui, à luz do novo regime, um ato que produz efeitos a termo, comunicar a intenção de manutenção do estatuto, nos termos que abaixo iremos detalhar (cfr. artigo 3.º da L36/2021).

Ademais, alguns diplomas previam regimes especiais de utilidade pública – como acontecia com as fundações, nos termos dos artigos 24.º e 25.º da L 24/2012, de 9 de julho. Ora, segundo o regime da LQEUP, passam, por exemplo, as funda-

¹³ Como JORGE MIRANDA, “Associações Públicas no direito português”, *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, XXVII, p. 63.

¹⁴ Onde se pode ler que se revoga “os artigos 416.º a 454.º do Código Administrativo de 1940, eliminando a categoria das pessoas coletivas de utilidade pública administrativa”.

ções a estar sujeitas às mesmas regras das pessoas de carácter associativo para o reconhecimento, renovação e cessação do estatuto de utilidade pública (cfr. *infra*).

1.2.2 Com estatuto atribuído por via legislativa

Por outro lado, as IPSS adquiriam o estatuto de utilidade pública de forma automática pelo simples registo e nos termos regulamentados nas portarias aplicáveis (artigo 8.º do DL 119/83, na redação conferida pela L 76/2015, de 28 de julho). E o mesmo se previa numa série de outros diplomas legais em que se estabelecia a concessão automática do estatuto ou de uma equiparação a esse estatuto – v.g. o regime das associações mutualistas (artigo 26.º do Código das Associações Mutualistas); ou o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de nível não superior (artigo 33.º).

Ora, a L 36/2021 procedeu à revogação de todas estas normas dispersas por vários diplomas legislativos que estabeleciam, em norma especial, a aquisição automática do estatuto ou de um estatuto em parte equiparado.

De outra parte, o regime constante da LQEUP é agora estendido às referidas pessoas jurídicas que beneficiavam do estatuto de utilidade pública de forma automática, por força da lei¹⁵. Neste sentido, nos termos do artigo 28.º, é aplicável às pessoas jurídicas constantes do elenco do Anexo I o estatuto da utilidade pública constante do capítulo III, com exceção do dever previsto no artigo 12.º, 1 a) (dever de manutenção dos requisitos previstos no artigo 8.º quanto à concessão do estatuto, dado que ele é atribuído por lei); e o regime da fiscalização previsto no capítulo VII (salvo normas respeitantes à revogação do estatuto pela mesma razão). Esta extensão do regime a estas pessoas jurídicas não prejudica, porém, os direitos que estejam previstos no regime especial de cada um dos tipos destas entidades, nem implica qualquer duplicação de obrigações, prevalecendo sempre o regime especial. De notar, que uma vez que beneficiam do estatuto na sua integralidade, estas pessoas jurídicas não poderão requerer a atribuição do estatuto de utilidade pública nos termos gerais (artigo 28.º/ 3). Do referido anexo constam: as Casas do povo, a partir da sua constituição, nos termos do Decreto-Lei n.º 4/82, de 11 de janeiro;

as Instituições particulares de solidariedade social registadas nos termos regulamentados pelas respetivas portarias, nos termos do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, na sua redação atual; os Centros tecnológicos, a partir da sua constituição, nos termos do Decreto-Lei n.º 249/86, de 25 de agosto, na sua redação atual; as Associações de imprensa regional legalmente constituídas à data da

¹⁵ Situação em que o estatuto constitui uma consequência de um outro estatuto qualificado que justifica o reconhecimento *ope legis* do estatuto de utilidade pública.

entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 106/88, de 31 de março; as Cooperativas de solidariedade social, nos termos da Lei n.º 101/97, de 13 de setembro; as Organizações interprofissionais do setor agroalimentar de âmbito nacional reconhecidas nos termos da Lei n.º 123/97, de 13 de novembro; as Organizações não governamentais de cooperação para o desenvolvimento registadas nos termos da Lei n.º 66/98, de 14 de outubro; as Organizações interprofissionais da fileira florestal reconhecidas nos termos da Lei n.º 158/99, de 14 de setembro; as Associações humanitárias de bombeiros, a partir da sua constituição, nos termos da Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto, bem como as que, tendo sido constituídas anteriormente à entrada em vigor da referida lei, estejam sujeitas ao regime dela constante; as Organizações não governamentais das pessoas com deficiência registadas nos termos do Decreto-Lei n.º 106/2013, de 30 de julho; e as Associações mutualistas registadas nos termos do Código das Associações Mutualistas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto, na sua redação atual.

De outra parte, do anexo II consta um conjunto de pessoas jurídicas que apenas beneficiam dos direitos previstos no artigo 11.º da LQEUP, ressalvada a possibilidade de recusa desses mesmos direitos. Aqui estão incluídas as confederações sindicais e de empregadores com assento na Comissão Permanente de Concertação Social do Conselho Económico e Social. Deste modo, foi revogado o DL 213/2008, de 10 de novembro (artigo 19.º z) da L 36/2021), pelo qual se atribuía a estas entidades um estatuto equiparado ao EUP. De modo a não colocar em risco a liberdade dos parceiros sociais, desde logo, só lhes são aplicáveis os direitos e não os deveres inerentes ao Estatuto, e poderão sempre recusá-los.

Quanto às categorias de pessoas jurídicas constantes do anexo III, também apenas lhes são aplicáveis os direitos previstos no artigo 11.º, com exceção do uso da menção de pessoa coletiva com estatuto de utilidade pública (artigo 30.º). Aqui cabem, por exemplo, as escolas abrangidas pelo artigo 33.º do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de nível não superior, entretanto revogado. A estas pessoas jurídicas é possível requerer a atribuição do estatuto, nos termos gerais.

Por último, do anexo IV, consta um conjunto de pessoas jurídicas a que foi atribuído de forma individualizada, ainda que por via de ato legislativo, o estatuto de utilidade pública administrativa. A estas pessoas jurídicas são apenas aplicáveis os direitos e benefícios constantes do artigo 11.º, sem prejuízo de qualquer regime especial mais favorável (artigo 31.º).

Neste contexto, a L 36/2021 revoga de forma expressa, e em consequência, todo um conjunto de normas constantes de leis especiais em que se previa a atribuição automática do estatuto de utilidade pública, concentrando na LQEUP a opção sobre a aplicação subjetiva do estatuto de utilidade pública, quer na sua integralidade, quer parcialmente. Tal significa, que sendo criada uma pessoa jurídica a qual, pela sua natureza, integre um dos tipos referidos no anexo I, a esta será aplicável automaticamente o estatuto de utilidade pública, nos termos do ar-

tigo 28.º da LQEUP. É o que acontece com as Instituições Particulares de Solidariedade Social ou com as associações mutualistas, por exemplo. Constando de qualquer um dos restantes anexos, o regime será, de igual modo, o previsto na própria LQEUP.

De notar, que a LQEUP pretende também regular os critérios de criação de novas categorias de pessoas coletivas a que seja atribuído o estatuto de utilidade pública por via legislativa – artigo 27.º da LQEUP. Se bem que deva servir de parâmetro para as futuras intervenções do legislador, a verdade é que não tendo a LQEUP um estatuto reforçado, a sua violação não dará lugar a uma ilegalidade.

2 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE ATRIBUIÇÃO E DE RENOVAÇÃO DO ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA

2.1. Procedimento administrativo de atribuição do estatuto de utilidade pública

O estatuto de utilidade pública será, por regra, atribuído por meio de um ato administrativo procedimentalizado. Trata-se de um procedimento de iniciativa particular (artigo 17.º/2) que é principiado pela apresentação de um requerimento pela entidade que pretende adquirir tal estatuto, através do portal ePortugal.gov.pt.

Na verdade, um dos objetivos da LQEUP, de acordo com a exposição de motivos da proposta de lei do Governo, foi também o de “clarificar e apurar requisitos, bem como simplificar e desmaterializar procedimentos administrativos” (ver a propósito artigo 23.º da LQEUP).

Deste modo, o pedido deve ser instruído com um conjunto de documentos enumerados no artigo 2.º da Portaria 138-A/2021, de 30 de junho, e que se destinam a comprovar o preenchimento dos pressupostos enumerados no artigo 8.º da LQEUP. Assim, por exemplo, a necessidade de apresentação de um relatório completo e circunstanciado que vai permitir avaliar do cumprimento em especial das alíneas b) c) e) h) i) do n.º 1 e do n.º 4, do artigo 8.º (cfr. artigo 2.º/3 da Portaria 138-A/2021).

A requerente pode também apresentar um parecer fundamentado de uma entidade pública com atribuições no sector de atividade em que se enquadrem os fins principais da requerente, que ateste a sua cooperação com a administração, e outros pareceres de outras entidades públicas ou privadas relevantes do setor de atividade que atestem os benefícios para a sociedade dos fins por si prosseguidos.

Para além disso, deverá apresentar um parecer da Câmara Municipal territorialmente competente.

Ao contrário do primeiro parecer referido, que constitui um parecer facultativo, este último reveste a natureza de um parecer obrigatório ainda que não vincu-

lativo (artigo 91.º/2 CPA). Isso significa que o parecer deverá ser obrigatoriamente pedido, ainda que, no caso de não ser emitido no prazo de 60 dias (úteis) após o pedido, o procedimento possa prosseguir sem o parecer, isto é, o requerente fica dispensado de o apresentar, não decorrendo dessa não apresentação qualquer invalidade ou impedimento ao deferimento do pedido – artigo 8.º/5 da LQEUP¹⁶.

Por outro lado, a LQEUP prevê algumas especificidades quanto ao procedimento de atribuição do estatuto de utilidade pública no caso das organizações não governamentais do ambiente e das associações de utilizadores do domínio público hídrico, no que diz respeito a esta necessidade de consulta a entidades públicas. Prevê-se, no artigo 25.º, no caso das organizações ambientais, a necessidade de obtenção de um parecer (obrigatório) da APA, IP. Também quanto às associações de utilizadores do domínio público hídrico se exige, neste caso, parecer da APA, IP. De notar, porém, que se trata, neste caso, não apenas de um parecer obrigatório (que como tal tem sempre de ser pedido pelo responsável pelo procedimento), como de um parecer conforme, isto é, um parecer que vincula se emitido no sentido contrário ao exigido por lei. Tal significa, que a obtenção de parecer favorável da APA é condição necessária para a concessão do estatuto¹⁷.

De referir também, o facto de durante a fase de instrução se prever, de modo expresso, um despacho, por parte do instrutor, de convite ao aperfeiçoamento no caso de incompletude dos documentos apresentados, ou, em situação de não preenchimento insanável de algum dos pressupostos legais, de um despacho de indeferimento liminar que impede a apresentação de novo requerimento durante um ano.

Quanto à decisão de atribuição ou não do Estatuto, esta deverá ser emitida no prazo de 120 dias a contar do requerimento inicial, ou do requerimento aperfeiçoado no caso de a este ter havido lugar. Trata-se de um prazo procedimental que deverá, por isso, ser contado em dias úteis nos termos do artigo 87.º c) do CPA. Do seu decurso sem decisão notificada decorre a legitimidade do requerente para lançar mão dos meios de tutela administrativos e judiciais adequados (artigo 129.º CPA).

Tal decisão é da competência do Primeiro-Ministro, com faculdade delegação¹⁸, ou dos governos regionais, no caso de pessoas jurídicas que exerçam a sua atividade em exclusivo no território da região autónoma (artigo 16.º LQEUP).

¹⁶ Sobre os diferentes tipos de pareceres, cfr., por todos, VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª edição, Coimbra 2017, pp. 181 e ss.

¹⁷ Sobre este tipo de pareceres, poderá ver-se, de igual modo, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 9.ª edição, Coimbra 2022, pp. 309 e 310.

¹⁸ De notar, que a lei apenas refere a possibilidade de delegação sem determinar o órgão em que pode tal competência ser delegada.

Uma das mais relevantes alterações da nova LQEUP prende-se com a vigência do ato administrativo de atribuição do estatuto. Este ato administrativo de atribuição de utilidade pública é, nos termos do novo regime jurídico consagrado na LQEUP, um ato que produz efeitos a termo, isto é, tem, por regra, uma vigência de 10 anos. Nos termos do artigo 18.º deste mesmo diploma, existe, no entanto, a possibilidade de requerer o estatuto por 15 ou 20 anos, desde que o pedido seja devidamente fundamentado no excecional impacto e relevo sociais das atividades de interesse geral prosseguidas (no primeiro caso) ou em função da duração de um determinado projeto específico a cargo do requerente (no segundo, mas prevendo-se uma reavaliação ao final de 15 anos).

Esta afigura-se uma alteração substancial, já que por regra o estatuto se mantinha enquanto a pessoa jurídica cumprisse com os requisitos da sua concessão. É esta alteração que obriga, nos termos do artigo 3.º da L 36/2021, as pessoas jurídicas que foram objeto de um ato administrativo de atribuição do estatuto de utilidade pública ou de utilidade pública administrativa, antes da entrada em vigor deste regime, a proceder a uma confirmação na manutenção do interesse no estatuto, de forma escalonada, consoante a data em que tal estatuto foi atribuído, através do portal ePortugal.gov.pt.

Esta obrigação não se aplica, porém, às fundações (artigo 3.º /2). O motivo para uma tal solução parece ser o facto de as fundações terem já tido de proceder a essa comunicação de manutenção de interesse no estatuto de utilidade pública quando da entrada em vigor da Lei Quadro das Fundações (artigo 6.º/7 da L 24/2012, de 9 de julho - LQF). Neste sentido, estas entidades são agora dispensadas de proceder a nova comunicação. Existe, porém, uma questão que se poderá colocar e que se relaciona com o prazo por que é concedido tal estatuto. De facto, na referida LQF, o estatuto já era concedido a termo, por um período de 5 anos (artigo 25.º que foi revogado pela L 36/2021). Nesta medida, poderá questionar-se se se mantém esse prazo de 5 anos ou se, pela entrada em vigor desta nova LQEUP, o prazo durante o qual as fundações beneficiarão do estatuto passará a ser de 10 anos. Da leitura que fazemos das diversas normas convocadas para o efeito de solucionar tal problemática, parece-nos decorrer a aplicação do novo prazo de 10 anos. Esta nossa posição parte, desde logo, da revogação operada pelo artigo 19.º m) da L 36/2021 do artigo 25.º da LQF, preceito onde se previa o prazo de 5 anos de duração do estatuto. Por outro lado, determina o artigo 17.º/1 da L 36/2021 a aplicação imediata do regime constante da LQEUP a todas as pessoas jurídicas com estatuto de utilidade pública ou de utilidade pública administrativa, reconhecido por ato administrativo, ao tempo da entrada em vigor da lei. O que aliás se encontra em consonância com o objetivo governamental de, com este diploma, se harmonizar o regime do estatuto de utilidade pública. Acresce, que o artigo 3.º/2 da L 36/2021, que dispensa as fundações do cumprimento da obrigação de comunicação acima referida, acrescenta que o estatuto destas cessa nos termos gerais, o

que parece remeter para a secção II do Capítulo IV do diploma, onde se estabelecem as causas de cessação do estatuto. Ora, entre estas consta, no artigo 20.º, 1 b), a caducidade por decurso dos prazos previstos no artigo 18.º, ou seja, o prazo regra de 10 anos de atribuição do estatuto. Por último, refira-se que do artigo 297.º/2 do Código Civil parece decorrer que na contagem do novo prazo deverá tomar-se em conta o tempo já decorrido. Neste contexto, e da concatenação de todas estas normas, poderá defender-se que as fundações terão o estatuto de utilidade pública concedido por 10 anos, contados desde a última renovação do estatuto.

A produção de efeitos do ato de atribuição do estatuto de utilidade pública (assim como da decisão sobre a respetiva renovação ou cessação) está dependente de publicação na 2.ª série do Diário da República, e no caso de a decisão provir dos órgãos de governo das regiões autónomas, no respetivo jornal oficial (artigo 22.º LQEUP e artigo 158.º/2 do CPA, que prevê a ineficácia do ato administrativo, no caso da falta de publicação quando esta seja exigida por lei).

2.2. Procedimento administrativo de renovação do estatuto de utilidade pública

A duração limitada dos efeitos do ato que atribui o estatuto de utilidade pública exige, conseqüentemente, um procedimento de renovação do estatuto, cujo pedido deve ser apresentado entre um ano a 6 meses antes do respetivo termo (artigo 19.º/3 LQEUP), sob pena de caducidade do estatuto e necessidade de iniciar um novo pedido de atribuição. Os documentos a apresentar constam do artigo 4.º da Portaria já referida. De notar, que nos termos do artigo 19.º/6, a falta de decisão no prazo de 60 dias (úteis) dá lugar a um deferimento tácito do pedido apresentado (por remissão para o artigo 128.º do CPA).

3 ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA

O estatuto de utilidade pública implica o benefício de determinados direitos e a obrigação de cumprimento de deveres específicos, que se encontram previstos nos artigos 11.º e 12.º da LQEUP. Em comparação com o regime anterior, consagrado no DL 460/77, estes artigos apresentam-se mais detalhados e contextualizados, e acentuando algumas preocupações que não existiam no âmbito do regime anterior, como a questão do não desvirtuamento da concorrência no caso da isenção de taxas associadas a espetáculos e eventos públicos promovidos pela pessoa coletiva com estatuto de utilidade pública (v.g. artigo 11.º/1 b) *vi*). Ainda que, em rigor, o artigo 11.º remeta, tal como o fazia a lei anterior, o regime dos benefícios para a lei específica reguladora respetiva. Continua a prever assim várias isenções e benefícios fiscais, vantagens patrimoniais como o benefício de tarifários especiais no âmbito do fornecimento de eletricidade ou do transporte público de passageiros, por exemplo, assim como o reconhecimento na declaração de

utilidade pública, com carácter de urgência, das expropriações necessárias para que as pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública prossigam os seus fins estatutários (11.º/2). Para além do mais, beneficiam da possibilidade de menção “pessoa coletiva com estatuto de utilidade pública”, após a respetiva denominação social (11.º/1 a)).

Também quanto ao elenco dos deveres inerentes ao estatuto de utilidade pública, a enumeração constante do artigo 12.º revela-se mais exigente do que o regime anterior, nomeadamente no que diz respeito às informações a prestar e à disponibilização de documentos solicitados por quaisquer entidades públicas com competências para esse efeito (cf. artigo 12.º/1 h)) e às exigências de transparência relativas à atividade desenvolvida pela entidade que beneficia do estatuto (v.g. artigo 12.º/1 d) e) e j)). São previstos deveres de colaboração com a Administração Pública (central, regional ou local), o que se revela também, por exemplo, no dever de, mediante acordo, ceder as suas instalações para a realização de atividades afins. Também o dever de conservação das características que possibilitaram o preenchimento dos pressupostos de atribuição do estatuto de utilidade pública e deveres de informação e de comunicação das contas, relatório de atividades, ... à Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros. Do ponto de vista da transparência da atividade note-se a exigência da publicitação dos titulares dos órgãos sociais com indicação do início e término do respetivo mandato, e o acesso aos documentos relativos à gestão financeira e patrimonial a quem alegue ter um interesse direto e legítimo, como vimos. Também a obrigação de manutenção de todos os registos, documentos contabilísticos, contratos e outros atos jurídicos por um período de 5 anos para o efeito de comprovação da manutenção dos requisitos do artigo 8.º se revela importante.

Por outro lado, do artigo 13.º da LQEUP resulta claro que as pessoas jurídicas a quem seja atribuído tal estatuto gozam da independência e autonomia para elaborar os seus estatutos, eleger os seus órgãos, gerir a sua atividade e administrar o seu património. De facto, tratando-se de pessoas jurídicas por regra privadas, o seu habitat natural de atuação é o direito privado, regendo-se pelo princípio da autonomia que caracteriza este ramo do direito. É certo, porém, que essa liberdade de atuação vai ser limitada na exata medida (e apenas nessa) da garantia do cumprimento das exigências de interesse público, em particular pelo estabelecimento de deveres específicos e sendo salvaguardados os poderes de intervenção das entidades públicas com poderes de fiscalização, nos termos que trataremos a seguir.

Preveem-se, de igual modo, algumas exigências de transparência e de divulgação de informação estatística no portal ePortugal.gov.pt.

A LQEUP estabelece também que as organizações não governamentais do ambiente não se encontrem sujeitas a alguns dos deveres constantes do artigo 12.º (cfr. artigo 25.º/4).

Uma outra nota importante resulta da expressa previsão, no artigo 5.º, do necessário alinhamento das pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública, com os princípios da lei de base da economia social¹⁹.

De outra parte, não nos podemos esquecer que as entidades que beneficiam do estatuto por força da lei não seguem exatamente o mesmo regime.

Assim, as pessoas referidas no anexo I (onde se incluem por exemplo as IPSS e as Associações humanitárias de bombeiros) beneficiam das regalias do artigo 11.º e estão sujeitas aos deveres constantes do artigo 12.º, com exceção do previsto no artigo 12.º, 1 a), prevalecendo sempre o regime constante em lei especial reguladora daquele tipo de pessoa jurídica. De notar, que uma vez que lhes é aplicável plenamente o regime do estatuto de utilidade pública, não podem estas entidades requerer tal regime nos termos gerais (artigo 28.º/3).

Quanto às pessoas referidas no anexo II, a atribuição do estatuto encontra-se sujeita a aceitação por parte dessas entidades. Este regime vai ao encontro das considerações tecidas no Parecer n.º 1/2018, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, já citado.

Quanto às entidades referidas no artigo 30.º, e enumeradas no anexo III, a atribuição do estatuto é parcial, beneficiando dos direitos previstos no artigo 11.º, mas não podendo usar a menção “EUP”, na sua designação. Neste caso, existe a possibilidade de estas pessoas jurídicas requererem o estatuto nos termos gerais.

Por último, o artigo 31.º refere-se às entidades designadas no anexo IV, e o regime valerá para outra qualquer pessoa coletiva pública de utilidade administrativa assim qualificada por lei. A estas irá ser aplicável o regime do artigo 11.º, sem que possam requerer o estatuto nos termos gerais.

4 CESSAÇÃO DO ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA

O artigo 20.º da LQEUP prevê como formas de cessação do estatuto de utilidade pública, para além das situações de *i*) caducidade pelo decurso do tempo de produção de efeitos do ato de atribuição do estatuto de utilidade pública, sem que tal estatuto seja renovado, *ii*) a extinção da pessoa coletiva a que respeita – o ato perde, por conseguinte, o seu objeto – ou a *iii*) revogação do estatuto.

Neste último caso, deverá ser officiosamente iniciado um procedimento administrativo tendente à verificação de um dos pressupostos previstos no artigo 21.º, a saber: deixar de se verificar qualquer um dos pressupostos de atribuição do próprio estatuto, previstos no artigo 8.º; a existência de uma violação reiterada ou grave dos deveres inerentes ao estatuto e previstos no artigo 12.º; a prestação

¹⁹ Sobre o Terceiro Sector e a Economia Social, neste contexto, cfr. RUTE SARAIVA, “As instituições particulares de solidariedade social”, in Carla Amado Gomes / Ana Neves / Tiago Serrão, *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*, vol. II, Lisboa 2018, em especial pp. 69 a 79.

de falsas declarações. O número 2 do artigo 21.º ensaia, em seguida, uma explicitação do que se deve entender por violação grave e por violação reiterada dos deveres do artigo 12.º. A violação grave respeita a um desvio dos fins da pessoa coletiva; a violação reiterada, o incumprimento dos deveres previstos no artigo 12.º alíneas b) a e) em dois anos seguidos ou três interpolados.

De notar, que a violação daqueles deveres ou as falsas declarações são também fundamento para o indeferimento de um pedido de renovação de estatuto.

De outra parte, deverá assegurar-se a comunicação desse facto à Autoridade Tributária para que seja iniciado um procedimento tendente à restituição das quantias correspondentes às isenções e benefícios fiscais atribuídos (artigo 33.º/3 LQEUP). Nos termos da Portaria 138-A/2021, essa comunicação deverá ser feita através da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública e no prazo de 15 dias úteis, contados da data da ocorrência do facto.

A revogação do ato de atribuição do estatuto de utilidade pública tem também por efeito a falta de legitimidade daquela pessoa jurídica para requerer um novo estatuto pelo período de 1 ano (no caso de cessação dos pressupostos da atribuição) ou de 5 anos (nas restantes situações).

O ato de atribuição do estatuto de utilidade pública é agora um ato que constitui direitos (assim como obrigações) a título precário, por força da própria lei reguladora. De facto, os respetivos efeitos têm um período de vigência limitado no tempo, podendo caducar em caso de não renovação, e o ato está sujeito a revogação mesmo sendo constitutivo de direitos. Neste contexto, a previsão do poder de fiscalização e de avaliação contínua da manutenção dos pressupostos que estão na base da concessão do estatuto por parte das entidades públicas competentes e da expressa determinação das situações em que esse estatuto pode ser revogado afigura-se fundamental para a legitimidade da intervenção administrativa por meio do ato de revogação.

No caso das organizações não governamentais do ambiente, acresce como forma de cessação do estatuto de utilidade pública, a suspensão ou anulação do registo junto da APA, IP (artigo 25.º/3 da LQEUP). Também, nos termos do artigo 26.º/2, a revogação do reconhecimento de uma associação como associação de utilizadores do domínio público hídrico pela APA, IP, nos termos do Decreto-Lei n.º 348/2007, de 19 de outubro, determina a caducidade da declaração da sua utilidade pública.

Em qualquer caso, as restantes formas de cessação do estatuto, seja por caducidade, seja pela extinção da pessoa jurídica, necessitam também ser declaradas no seguimento de um procedimento administrativo, no contexto do qual se verifiquem os pressupostos dessa cessação. Esse ato declarativo é passível de impugnação, nos termos gerais, na medida em que se trata de um verdadeiro ato administrativo, ainda que o seu efeito seja apenas o de reconhecer uma

situação objetiva que resulta diretamente da lei²⁰. Na verdade, esta declaração tem um efeito definidor e estabilizador da situação jurídica do seu destinatário e revela, por isso, um efeito jurídico inovador característico do ato administrativo, contra o qual o destinatário deverá reagir se o considerar inválido por um qualquer fundamento, sob pena da estabilização daquele efeito declarativo na ordem jurídica.

5 FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA ATIVIDADE

As entidades que beneficiam do estatuto de utilidade pública estão sujeitas a uma espécie de tutela por parte do Estado.

No contexto do regime anterior, as pessoas coletivas de mera utilidade pública, reguladas pelo DL 460/77, não estavam sujeitas a mais do que um mero dever de prestação de informação ou de colaboração com as entidades públicas. Já o mesmo não acontecia com as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa sobre as quais o Estado possuía, nos termos do Código Administrativo, poderes de tutela integrativa e mesmo sancionatória, com possibilidade de dissolução «dos órgãos ou decretamento da extinção da pessoa jurídica»²¹. Também quanto às IPSS se estabeleceram inicialmente formas muito intensas de tutela. Em particular, previam-se formas de tutela integrativa (sob a forma de uma necessária autorização para a concretização de alguns atos ou de uma aprovação ou visto para a produção de efeitos de outros atos) e inspetiva. Sendo certo que a própria CRP no seu artigo 63.º/5 autoriza a fiscalização pelo Estado da atividade e funcionamento destas entidades, constituindo este controlo público uma restrição a liberdades fundamentais, este terá de ser proporcional à salvaguarda de outros valores constitucionalmente consagrados, nos termos do artigo 18.º da CRP²².

De outra parte, a verdade é que as pessoas coletivas de utilidade pública gozam de um estatuto que lhes concede benefícios, nomeadamente de natureza financeira, que justificam, de igual modo, um controlo sobre tal atividade.

Se alguns autores parecem recusar a possibilidade de falarmos numa relação de tutela a propósito da relação do Estado com entidades não integradas na Administração Pública²³, a maioria da doutrina considera possível a existência de um

²⁰ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral*, cit., p. 304 e ss.

²¹ Em grande medida, poderes incompatíveis com a Constituição de 1976 – ver, a propósito, VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma*, cit., p. 300.

²² Ver, a propósito, LICÍNIO LOPES, “Breves Nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social no Direito Nacional e no Direito da União Europeia”, *CES*, n.º 37, 2014-2015, em particular pp. 162 e ss.

²³ Ver, a propósito, ANDRÉ FOLQUE, *a tutela administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios*, Coimbra 2004, pp. 279 e ss.

controlo tutelar sobre uma entidade privada²⁴. A questão fundamental a levantar prende-se então com o conteúdo dessa tutela e dos limites aos poderes envolvidos. De facto, definindo-se a tutela como o “conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva, a fim de assegurar a legalidade ou mérito da sua actuação”²⁵, a tutela pode comportar distintos poderes. Estes poderes estendem-se de poderes de mera fiscalização (tutela inspetiva), à necessidade de autorização prévia ou de aprovação de alguns atos do ente tutelado (como acontece com a tutela integrativa), à possibilidade de aplicação de sanções (no caso da tutela sancionatória), ou mesmo abrangendo um poder de revogação ou de anulação de atos praticados ou de substituição na ação do ente tutelado (no caso da tutela revogatória ou substitutiva)²⁶. Os objetivos e as modalidades de tutela só existem na medida em que estejam expressamente consagradas na lei.

Apesar desta diversidade na configuração da relação de tutela, no contexto da relação do Estado com as IPSS, e pronunciando-se a propósito do regime anterior, Licínio Lopes considerava que a tutela não se revela capaz de servir como conceito explicativo de “toda a densidade, riqueza e complexidade da relação em causa”²⁷. De facto, abrangendo o controlo financeiro, o âmbito dos poderes de controlo não se podia definir como de mera legalidade, comportando necessariamente “um juízo sobre a eficiência e a eficácia económico-financeira da aplicação dos fundos directamente provenientes do orçamento do Estado”²⁸, que não seria um mero juízo contabilístico. Neste sentido, intervinham nesse controlo regras legais, mas também regras técnicas, de mérito de gestão, de eficiência ou de eficácia.

No regime hoje constante da LQEUP, aplicável às IPSS também por força do artigo 28.º 1 b), prevêm-se apenas poderes de tutela inspetiva²⁹ e nalguma medida sancionatória (quanto ao poder de revogação do Estatuto no caso de infração). Assim, consagram-se poderes para a realização de inquéritos, sindicâncias, inspeções e auditorias (32.º/3), dirigidos à verificação do cumprimento dos deveres previstos no artigo 12.º e de acompanhamento da atividade.

²⁴ Na verdade, FREITAS DO AMARAL considera que não deveria existir tutela sobre entidades privadas, mas não encontrando qualquer obstáculo de natureza constitucional a essa relação e prevendo a lei formas de tutela sobre entidades privadas, conclui que se tem de admitir – cfr. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 729. Ver também Vital Moreira, *Administração Autónoma*, cit., p. 300.

²⁵ FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 729.

²⁶ *Idem*, pp. 731 e ss.

²⁷ LICÍNIO LOPES, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Coimbra 2009, p.472.

²⁸ *Idem*, p. 473.

²⁹ Parafrazeando RUTE SARAIVA, existe “um robustecimento das regras prudenciais e de conduta”, “suavizando” a intervenção tutelar – cf. “Instituições particulares de solidariedade social”, cit., pp. 87 e 88.

No seguimento de um procedimento inspetivo em que sejam detetadas irregularidades que assim o justifiquem pode dar-se início a um procedimento de revogação do estatuto e de comunicação à AT para a devolução de quantias indevidamente recebidas (artigo 33.º LQEUP).

De outra parte, é evidente que a deteção de infrações pode justificar o início de processos judiciais com vista à aplicação de sanções sobre os titulares dos órgãos no caso de ilícitos civis, administrativos ou criminais.

Para além das entidades que beneficiam do estatuto de utilidade pública por meio de ato administrativo, aparentemente apenas a pessoas referidas no anexo I estarão sujeitas aos poderes de fiscalização. Todas as restantes entidades a quem foi atribuído o estatuto por via legal não estão sujeitas ao capítulo VII, aplicando-se o regime previsto na lei que regula a respetiva instituição.

III CONCLUSÃO

A LQEUP procura chamar a si a regulação integral do Estatuto de Utilidade Pública, revogando normas especiais que estabelecem regimes distintos de atribuição do estatuto e do próprio estatuto, eliminando nomeadamente a distinção entre pessoas coletivas de utilidade pública e de utilidade administrativa. O ato administrativo que constitui esse estatuto passa a estar sujeito, por regra, a um prazo de 10 anos, com possibilidade de renovação, assentando num juízo de efetivo reconhecimento da atividade de interesse geral da entidade que constitui o seu objeto, uma vez que se exige aquela já decorra há pelo menos 3 anos. Essa vigência a prazo exige, de igual modo, que as pessoas jurídicas que já beneficiem do estatuto, à data da entrada em vigor da lei, declarem o interesse na respetiva manutenção.

De outra parte, a LQEUP postula a sua aplicação integral ou parcial a tipos de pessoas jurídicas, nela indicadas em distintos anexos, que beneficiam do estatuto de utilidade pública (ou um estatuto equiparado) por força da lei. Estas entidades passam a estar sujeitas às regras previstas na LQEUP, nos termos definidos pela própria LQEUP, ensaiando-se, por conseguinte, a referida uniformização de regimes pretendida pela nova lei.

BIBLIOGRAFIA

- Almeida, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 9.ª edição, Coimbra 2022
- Amaral, Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.ª edição, Coimbra 2018
- Andrade, Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª edição, Coimbra 2017
- Folque, André, *A tutela administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios*, Coimbra 2004
- Folque, André, “Pessoas coletivas de utilidade pública: o novo quadro estatutário”, *Revista de Direito Administrativo*, n.º 13, 2022, pp. 5 e ss.

- Freitas, Tiago Fidalgo de, “O âmbito subjetivo do regime do estatuto de utilidade pública e a sua atribuição a pessoas coletivas privadas com membros ou instituidores públicos”, *Revista de Direito Administrativo*, n.º10, 2021, pp. 15 e ss.
- Gonçalves, Pedro, *Manual de Direito Administrativo*, vol.I, Coimbra 2020
- Leitão, Alexandra, “Da admissibilidade de pessoas colectivas de iniciativa pública beneficiarem do estatuto de utilidade pública”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, vol. II, Lisboa 2010, pp. 11 e ss.
- Lopes, Licínio, “Breves Nótulas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social no Direito Nacional e no Direito da União Europeia”, *CES*, n.º 37, 2014-2015, em particular pp. 139 e ss.
- Lopes, Licínio, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Coimbra 2009
- Miranda, Jorge, “Associações Públicas no direito português”, *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, XXVII, pp. 57 e ss.
- Moreira, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra 1997
- Saraiva, Rute, “As instituições particulares de solidariedade social”, in Carla Amado Gomes / Ana Neves / Tiago Serrão, *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*, vol. II, Lisboa 2018, pp. 69 e ss.